

### Die Rolle der Nato für Europas Verteidigung: Stand und Optionen zur Weiterentwicklung aus deutscher Perspektive

Major, Claudia

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Major, C. (2019). *Die Rolle der Nato für Europas Verteidigung: Stand und Optionen zur Weiterentwicklung aus deutscher Perspektive*. (SWP-Studie, 25/2019). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://doi.org/10.18449/2019S25>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

**gesis**  
Leibniz-Institut  
für Sozialwissenschaften

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Mitglied der  
**Leibniz**  
Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Studie

---

*Claudia Major*

# Die Rolle der Nato für Europas Verteidigung

Stand und Optionen zur Weiterentwicklung  
aus deutscher Perspektive



Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 25  
November 2019, Berlin

- Die Nato ist mehrfach gefordert: von außen durch die externen Sicherheitsbedrohungen im Osten und Süden; von innen durch Spannungen unter den Alliierten (vor allem transatlantisch) sowie durch die unzureichende Ausstattung der meisten europäischen Streitkräfte.
- 2014 hat die Nato einen umfassenden Anpassungsprozess eingeleitet, um ihre Aufgaben als Verteidigungsbündnis unter veränderten Rahmenbedingungen wahrnehmen zu können. Trotz Fortschritten besteht Nachholbedarf (z. B. bei Readiness) und existiert Konfliktpotential (z. B. Russland).
- Die USA spielen eine Schlüsselrolle für die Handlungsfähigkeit der Nato: Ohne ihre politischen, konventionellen und nuklearen Beiträge sind bis auf Weiteres weder eine glaubwürdige Abschreckung noch die militärische Verteidigung Europas möglich.
- Eine eigenständige Handlungsfähigkeit der Europäer im Verteidigungssektor, ob bewusst angestrebt oder aufgrund transatlantischer Veränderungen erzwungenermaßen akzeptiert, ist kurzfristig ohne die USA nicht zu erreichen.
- Es liegt im Interesse Deutschlands, die politischen und militärischen Funktionen der Allianz langfristig zu sichern und eine Schwächung oder gar Auflösung zu verhindern. Angesichts der Veränderungen in der US-Politik müssen die europäischen Alliierten aber über eine künftige Form der Nato und der europäischen Verteidigung nachdenken, an der die USA in geringerem Maße beteiligt sind.
- Zu empfehlen ist ein Doppelansatz: eine Stärkung des europäischen Pfeilers in der Allianz bei gleichzeitigem Bemühen, die transatlantischen Beziehungen zu stabilisieren und die US-Zusagen für Europas Verteidigung langfristig zu sichern.

**SWP-Studie**

*Claudia Major*

# Die Rolle der Nato für Europas Verteidigung

Stand und Optionen zur Weiterentwicklung aus deutscher Perspektive

**Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und Sicherheit**

SWP-Studie 25  
November 2019, Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung von Arbeiten  
der Stiftung Wissenschaft  
und Politik ist auch in Aus-  
zügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
gestattet.

SWP-Studien unterliegen  
einem Verfahren der Begut-  
achtung durch Fachkolle-  
ginnen und -kollegen und  
durch die Institutsleitung (*peer  
review*), sie werden zudem  
einem Lektorat unterzogen.  
Weitere Informationen  
zur Qualitätssicherung der  
SWP finden Sie auf der SWP-  
Website unter [https://  
www.swp-berlin.org/ueber-  
uns/qualitaetssicherung/](https://www.swp-berlin.org/ueberuns/qualitaetssicherung/).  
SWP-Studien geben die  
Auffassung der Autoren und  
Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, Berlin, 2019

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und  
Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-200  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6372  
doi: 10.18449/2019S25

## Inhalt

5	<b>Problemstellung und Empfehlungen</b>
7	<b>Die Nato in der europäischen Verteidigungspolitik: Veränderungen seit 2014</b>
7	Gestiegene Bedrohungsperzeption
9	Veränderte Rahmenbedingungen
10	Die deutsche Perspektive
12	<b>Schlüsselfaktoren für die politische und militärische Handlungsfähigkeit der Nato</b>
12	Geschlossenheit und Führung
18	Militärische Handlungsfähigkeit: Anpassung seit 2014
26	Ressourcen und Fähigkeiten
35	Fazit und Ausblick
37	<b>Ausblick und Empfehlungen</b>
38	Drei Entwicklungsszenarien für die Nato
39	Handlungsempfehlungen
42	<b>Abkürzungen</b>

*Dr. Claudia Major ist Wissenschaftlerin in der Forschungs-  
gruppe Sicherheitspolitik.*

### Die Rolle der Nato für Europas Verteidigung. Stand und Optionen zur Weiterentwicklung aus deutscher Perspektive

Die Bundesregierung betont regelmäßig die Bedeutung der Nato. Laut *Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr* ist deutscher Sicherheit am besten in einem starken Bündnis gedient. Doch die Nato steht vor externen und internen Herausforderungen. Die Sicherheitslage in Europa hat sich seit 2014 verschlechtert. Auch die Allianz-internen Verhältnisse sind schwieriger geworden, insbesondere seit der Amtsübernahme von US-Präsident Donald Trump 2017. Die transatlantischen Spannungen um Deutschlands Nato-Beitrag nehmen zu. Folglich ist es notwendig, den Zustand des Bündnisses zu analysieren, Treiber für Entwicklungen zu identifizieren, Zukunftsszenarien zu entwerfen und Folgerungen für die deutsche Politik abzuleiten.

Die Nato hat politische und militärische Funktionen. Politisch bietet sie ein Forum, in dem die Alliierten Sicherheitsfragen besprechen können. Mit dem gemeinsamen Ziel euroatlantischer Sicherheit bindet sie neben einer Vielzahl europäischer Staaten auch die nordamerikanischen Partner Kanada und USA ein. Sie integriert die Türkei, was angesichts der Entfremdung zwischen Türkei und Europäischer Union (EU) an Bedeutung gewinnt, ebenso Norwegen und Großbritannien, die keine EU-Mitglieder sind bzw. dies perspektivisch nicht mehr sein werden, aber substantiell zur Sicherheit Europas beitragen.

Militärisch bietet die Allianz den Rahmen für Schutz und kollektive Verteidigung der Bündnispartner. Sie organisiert die militärische Kooperation, die Koordination der nationalen Streitkräfteentwicklungen, die Planung und Durchführung militärischer Einsätze und die Teilhabe an der nuklearen Abschreckung. Es liegt im Interesse Deutschlands, diese politischen und militärischen Funktionen langfristig zu sichern. Kurz- und mittelfristig gibt es dafür keine Alternativen zur Nato. Aus deutscher Sicht ist es daher dringend geboten, eine Schwächung oder gar Auflösung der Allianz zu verhindern.

Eingedenk dieses Ziels ist ein Doppelansatz zu empfehlen: eine Stärkung des europäischen Beitrags bzw. Pfeilers in der Allianz (wobei die langfristige Organisationsform europäischer Verteidigung offen-



gehalten werden sollte) bei gleichzeitigem Bemühen, die transatlantischen Beziehungen zu stabilisieren und die US-Zusagen für Europas Verteidigung langfristig zu sichern.

Die Stärkung des europäischen Pfeilers in der Nato wird hier verstanden als Ausbau der militärischen Beiträge der europäischen Alliierten, auch in Kooperation mit der EU, und als Stärkung des politischen Gestaltungswillens – aber zunächst nicht als institutionelle Ausgliederung. Verbesserte europäische militärische Fähigkeiten steigern die Handlungsfähigkeit der europäischen Nato-Mitglieder. Letztere werden damit als Partner für die USA attraktiver, steuern mehr zur Lastenteilung bei und können so die USA motivieren, sich weiterhin für Europas Sicherheit zu engagieren. Denn die US-Beiträge bleiben entscheidend für die Handlungsfähigkeit der Nato: Ohne die konventionellen und nuklearen Beiträge der USA lassen sich eine glaubwürdige Abschreckung und die militärische Verteidigung Europas bis auf Weiteres nicht sicherstellen. Politisch spielen die USA ebenfalls eine zentrale Rolle, wenn es gilt, die Geschlossenheit im Bündnis zu wahren – Geschlossenheit ist eine notwendige Voraussetzung für Entscheidungen und die Glaubwürdigkeit der Nato.

Seit der Krise um die Ukraine 2014 gewinnt die Nato an Bedeutung und damit wachsen die Erwartungen, die die Nato-Mitglieder an ihr Bündnis richten: Die Alliierten konstatieren eine verschärfte Bedrohungslage und wollen die Nato als Schlüsselinstrument ihrer Verteidigung stärken. Zunächst konzentrierten sich ihre Anstrengungen auf eine Wiederbelebung der Rolle von Abschreckung und kollektiver Verteidigung gegen Russland. In erster Linie die mittel- und osteuropäischen Alliierten forderten diese Refokussierung angesichts der Annexion der Krim, der Destabilisierung des Donbas durch Russland und der zunehmend revisionistischen und aggressiven Außenpolitik Russlands.

Die Krise um die Ukraine erlaubte der Allianz somit, kurzfristig die Frage nach ihrer Daseinsberechtigung zu beantworten, die sich vor 2014 und mit dem sich abzeichnenden Ende der Afghanistan-Mission gestellt hatte: Die Bündnisverteidigung wurde wieder zur prioritären Aufgabe im Rahmen der drei Nato-Kernaufgaben (Abschreckung/Bündnisverteidigung, Krisenmanagement, Kooperative Sicherheit). Die gemeinsame Reaktion auf die Krise 2014 ermöglichte zudem, zumindest für kurze Zeit jene transatlantische Einigkeit zu demonstrieren, die zuvor oft schwer zu bewahren war, etwa beim Einsatz in Libyen 2011.

Diese Einmütigkeit war jedoch nicht von Dauer. Bald forderten andere Alliierte, insbesondere an der Südflanke, wie die Türkei, eine stärkere Rolle der Nato bei der Terrorbekämpfung und der Stabilisierung von Europas südlicher Nachbarschaft. Aus ihrer Perspektive sind dies ebenso große Bedrohungen für die Sicherheit Europas wie Russland im Osten, zumal Russland auch im Süden aktiv geworden ist, indem es Assad in Syrien militärisch unterstützt und im Mittelmeer militärisch präsent ist. Im Ergebnis sind sowohl im Osten als auch im Süden die Erwartungen an das Bündnis größer geworden.

Dieses »Revival« seit 2014 hat nicht bewirkt, dass sich die Interessen der Alliierten annähern. Stattdessen hat es lediglich Unterschiede zeitweilig in den Hintergrund gedrängt, vor allem zwischen den Sicherheitsinteressen der östlichen und jenen der südlichen Verbündeten. Seit der Amtsübernahme US-Präsident Trumps 2017 kommen vermehrt Konflikte zwischen den USA und einigen europäischen Verbündeten hinzu. Und trotz zahlreicher Reformen gibt es weiterhin finanzielle und militärische Lücken (bei Personal und Ausrüstung), die die Allianz darin beeinträchtigen, alle ihre Aufgaben wahrzunehmen.

Die Nato ist also mehrfach gefordert: von außen durch das externe Sicherheitsumfeld; von innen durch Spannungen unter den Alliierten sowie durch eine unzureichende Ausstattung der Streitkräfte der meisten europäischen Staaten und Kanadas. Daher stellt sich die Frage, wie die Nato unter diesen internen und externen Rahmenbedingungen ihre Aufgaben als Verteidigungsbündnis erfüllen kann. Unter welchen Voraussetzungen ist sie in der Lage, auch in Zukunft zentrale Funktionen wahrzunehmen? Wie kann Deutschland zur Handlungsfähigkeit der Allianz beitragen? Bleibt die Nato langfristig das Forum, in dem die Europäer ihre Verteidigung organisieren werden.

Für Deutschland sind dies Schlüsselfragen, da es die Nato als wichtigste Organisation für seine Sicherheit und die europäische Verteidigung sowie als Pfeiler in den transatlantischen Ordnungsstrukturen ansieht. Das erklärt, warum sich die Bundesrepublik seit 2014 zum einen verstärkt politisch und militärisch in der Nato engagiert und zum anderen die strategische Anpassung des Bündnisses konzeptionell und materiell mitgeprägt hat, die infolge der Krise um die Ukraine eingeleitet wurde. Umso wichtiger ist nun, die langfristige Ausrichtung der Allianz mitzugestalten und ihre materielle Handlungsfähigkeit zu sichern.

# Die Nato in der europäischen Verteidigungspolitik: Veränderungen seit 2014

Die externen sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen, unter denen die Allianz handelt, haben sich seit 2014 verändert. Die sicherheitspolitische Lage in und um Europa hat sich verschärft. Die EU will eine eigenständige sicherheitspolitische und militärische Handlungsfähigkeit aufbauen. Zudem verändern technische Neuerungen den Charakter von Konflikten.

## Gestiegene Bedrohungswahrnehmung

Zwei Ereignisse haben bewirkt, dass die Allianz aus Sicht ihrer Mitglieder wieder zu einem Schlüsselspieler für ihre Verteidigung geworden ist: die Annexion der Krim und die russische Intervention in Teilen der Ostukraine, außerdem die Bedrohung durch terroristische Organisationen, wie den »Islamischen Staat« (IS), die seit 2014 zugenommen hat.

## Die Rückkehr der Bündnisverteidigung als prioritäre Kernaufgabe

Die Annexion der Krim durch Russland 2014 hat dazu geführt, dass vor allem in Mittel- und Osteuropa die Sorge über Moskaus Ambitionen und die Angst vor russischen Militäraktivitäten größer geworden sind. Verstärkt wird dieses Bedrohungsgefühl durch Russlands Militärdoktrin, durch das erweiterte Fähigkeitsspektrum der russischen Streitkräfte (initiiert durch die Militärreform von 2008), durch groß angelegte militärische Übungen an der Grenze zur Nato (z. B. Zapad 2017) sowie durch Cyber- und Desinformationsaktivitäten.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Margarete Klein, *Russlands Militärpolitik im postsowjetischen Raum. Ziele, Instrumente und Perspektiven*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2018 (SWP-Studie 19/2018).

Infolgedessen steckt das Verhältnis zwischen Russland und der Nato seit 2014 in der tiefsten Krise seit dem Ende des Kalten Krieges. Die selbstgesetzte Zielvorgabe von 2010, eine »strategische Partnerschaft« aufzubauen, ist bis auf Weiteres gescheitert.<sup>2</sup> Der ordnungspolitische Konflikt scheint zurzeit unüberbrückbar. Daher ist von einer längeren Phase relativer Instabilität und anhaltenden Spannungen auszugehen.

Die Nato reagierte auf die Krise um die Ukraine auf zweifache Weise: Erstens hat sie die zivile und militärische Kooperation mit Russland beendet, hält aber am politischen Dialog fest. So tritt der Nato-Russland-Rat weiterhin zusammen, alle anderen Arbeitsformate haben ihre Tätigkeit eingestellt.<sup>3</sup> Zweitens haben die Staaten ab Frühjahr 2014 eine tiefgreifende und weitreichende Anpassung der Nato gestartet, die sie auf den Gipfeln in Wales 2014, Warschau 2016 und Brüssel 2018 konkretisierten und die noch nicht abgeschlossen ist.<sup>4</sup> Ziel ist eine umfassende Stärkung und Anpassung der Verteidigungsfähigkeiten.

Zwar hatte sich das Bündnis im Strategischen Konzept von 2010 drei gleichwertige Kernaufgaben verordnet: Abschreckung und kollektive Verteidigung, Krisenmanagement und Kooperative Sicherheit.

<sup>2</sup> Margarete Klein/Claudia Major, *Perspektiven der Nato-Russland-Beziehungen. Spielarten der Konfrontation dominieren – schließen Dialog aber nicht aus*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2015 (SWP-Aktuell 81/2015).

<sup>3</sup> Ob es sinnvoll war, alle Kooperationsformate einzustellen, ist umstritten, steht hier aber nicht im Fokus; siehe zum Beispiel Kadri Liik, *In Search of »Business Not as Usual« with Russia*, London: European Council on Foreign Relations (ECFR), 29.5.2019 (Commentary).

<sup>4</sup> Claudia Major, *Die strategische Anpassung der Nato. Deutschland ist das Rückgrat für die militärische Neuaufstellung der Allianz*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2015 (SWP-Aktuell 20/2015).

Doch vor 2014 dominierte in der Realität das Krisenmanagement. Insbesondere der Einsatz in Afghanistan seit 2001 hat das strategische Denken und die Entscheidungen der meisten Nato-Staaten darüber geprägt, wie sie ihre Streitkräfte strukturieren, ausrüsten und ausbilden.

### **Seit 2014 bestimmt die Bündnisverteidigung wieder Strukturen, Ausrüstung, Ausbildung, Übungen und Planungen.**

Seit 2014 ist die Bündnisverteidigung wieder zum *Primus inter Pares* der Nato-Aufgaben geworden und bestimmt maßgeblich Strukturen, Ausrüstung, Ausbildung, Übungen und Planungen. Das bringt Schwierigkeiten mit sich, weil das Bündnis zuvor jahrelang auf Krisenmanagement ausgerichtet war und weil fast alle europäischen Alliierten langjährige Sparmaßnahmen im Verteidigungssektor beschlossen hatten, im Rahmen der Friedensdividende nach 1990 und der Wirtschafts- und Finanzkrise ab 2008. Demzufolge bedeutet diese Rückbesinnung noch immer eine große finanzielle, militärische und personelle Herausforderung für die Mehrheit der europäischen Streitkräfte.

### **Projektion von Stabilität: Stabilisierung von Partnern und Terrorbekämpfung**

Parallel dazu hat sich die Bedrohungssituation an der Südgrenze der Nato verschärft, vornehmlich im Mittelmeerraum, in Nordafrika, in der Sahelzone und im Nahen Osten, der sogenannten MENA-Region (Middle East and North Africa).

Unter dem Motto »Projecting Stability« fordern Alliierte, zum Beispiel Italien, Spanien und die Türkei, ein stärkeres Engagement der Nato in jenen Bereichen, die für sie vorrangige Sicherheitsprobleme darstellen, etwa den Kampf gegen Terrorismus. Zugleich wollen sie eine einseitige Ausrichtung auf Bündnisverteidigung im Osten vermeiden.

Allerdings verfügt die Nato kaum über geeignete Mittel, um derartige Herausforderungen anzugehen. Die Gefahren in der MENA-Region, wie Staatszerfall und Perspektivlosigkeit der Menschen, sind zu einem großen Teil soziopolitischer und ökonomischer Natur. Politische und militärische Probleme sind verquickt und kaum mit den vorwiegend militärischen Instrumenten eines Verteidigungsbündnisses zu bekämpfen. Ferner fehlt der Allianz nach den negativen Er-

fahrungen beim Staatsaufbau, etwa in Afghanistan, die Entschlossenheit, sich erneut zu engagieren.

Daher konzentriert sich die Nato auf die Stabilisierung ausgewählter Partner in Krisenregionen. Beispiele hierfür sind im Süden Tunesien und Irak, im Osten die Republik Moldau und die Ukraine. Sie unterstützt diese Staaten beim Aufbau und der Entwicklung ihrer Sicherheits- und Verteidigungsstrukturen und -kapazitäten, damit sie selbst für ihre Sicherheit sorgen und stabilisierend auf ihre Region wirken können.

Zudem hat die Nato seit 2016 im Rahmen des Framework for the South mehrere Entscheidungen getroffen, um ihre politischen und militärischen Fähigkeiten zu verbessern, auf Krisen im Süden zu reagieren. Dazu gehört unter anderem der Aufbau des Regional Hub for the South im regionalen Nato-Hauptquartier in Neapel. Er soll die Kenntnisse über die Krisenregionen im Süden vermehren und das Verständnis für sie erhöhen, die Krisenfrüherkennung ausbauen und die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren intensivieren, zum Beispiel mit der Afrikanischen Union (AU). Außerdem wird die Nato Response Force (NRF) auch für Einsätze im Süden ausgebildet. Die Fähigkeitsentwicklung im Nato-Streitkräfteplanungsprozess schließt den Bedarf für Krisenbewältigung ein.

Ein Erschwernis für das Engagement der Nato im Süden ist jedoch, dass sich die Alliierten ungeachtet dieser Beschlüsse kaum auf klare Forderungen einigen können, was die Rolle der Nato angeht; die südlichen Verbündeten sind sich darin ebenso wenig einig. Dies hat mehrere Gründe. Zunächst ist nicht klar, was genau mit »Süden« gemeint ist, der sich über Tausende Kilometer von Mauretanien bis Afghanistan erstreckt. Weiterhin gibt es kein gemeinsames Verständnis, was »Terrorismus« umfasst und wie er zu bekämpfen ist. Die Türkei etwa bezieht sich dabei oft auf kurdische Organisationen, während beispielsweise Italien und Spanien vor allem den IS im Blick haben. Einige Staaten, wie Frankreich, wollen ein Bewusstsein für die Bedrohungslage schaffen, streben aber keine aktive Rolle der Nato an. Andere wiederum, wie Italien, sprechen sich für ein stärkeres Engagement aus, ohne dies genau zu benennen.<sup>5</sup> Dem

5 Boris Toucas, *NATO and Russia in the Black Sea: A New Confrontation?*, Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies (CSIS), 6.3.2017 (Commentary); Alessandro Marrone, *What's New on NATO's Southern Flank: Security Threats and the Alliance's Role after the Warsaw Summit*, Berlin: Bundes-

klaren Narrativ an der Ostflanke steht ein diffuseres Bild im Süden gegenüber.

Schließlich wünschen nur wenige Akteure der MENA-Region, dass sich die Nato dort engagiert. Das Bündnis ist wegen der kolonialen Vergangenheit einiger Mitglieder, der Machtpolitik der USA und teils auch wegen der Libyen-Intervention 2011 umstritten. Zwar befürworten einige arabische Staaten ein selektives Engagement, wie die Ausbildungsmission im Irak zeigt, aber die Nato wird selten eine Führungsrolle spielen.

## Veränderte Rahmenbedingungen

Weitere Faktoren beeinflussen die Entwicklung der Nato, in erster Linie technische Neuerungen und europäische Autonomiebestrebungen.

## Veränderung der Kriegsführung

Die Art der Bedrohung, der Waffen (z. B. Hyperschallwaffen) und der Kriegsführung (z. B. hybrides Vorgehen) ändert sich stetig. Diese Phänomene sind nicht neu – aber auf die Ausprägung, Intensität und den Einsatz moderner Technik sind die Nato-Staaten, insbesondere die europäischen, immer noch schlecht vorbereitet.

Dabei geht es zum einen um hybrides Vorgehen, bei dem militärische und nichtmilitärische Mittel kombiniert werden. Dies kann bereits im Frieden stattfinden oder in einer Krise.<sup>6</sup> So können potentielle Gegner einen Konflikt auf nichtmilitärischen Feldern eskalieren. Das Ziel kann dabei sein, Gesellschaften von innen zu destabilisieren: etwa durch den Eingriff in Infrastrukturen, wie die Energieversorgung, und mithilfe von Mitteln, die in einer Grauzone zwischen militärischen und nichtmilitärischen Mitteln liegen, und unterhalb der Schwelle militärischer Gewalt, auf die die Nato reagieren könnte.

Zum anderen geht es um technologische Innovationen, die potentiellen Gegnern die Möglichkeit schnelleren Handelns bieten,<sup>7</sup> zum Beispiel autonome

Systeme und Hyperschallwaffen, aber auch Informationskriegsführung. Eine Bedrohungssituation kann sich so sehr rasch entwickeln. Das Bündnis muss sowohl in der Aufklärung und Analyse als auch bei den Entscheidungsprozessen die notwendige Schnelligkeit gewährleisten können, damit es in der Lage ist, angemessen zu reagieren.

Gleichzeitig erkennt die Nato an, dass viele Antworten im zivilen Bereich liegen, etwa der Schutz kritischer Infrastrukturen, nämlich bei den Staaten, der EU und privaten Unternehmen. Das Bündnis ist daher auf Kooperation und Koordination angewiesen.

## Europäische Entwicklungen

Die EU will seit 2016 unter dem Schlagwort »strategische Autonomie« ihre Fähigkeit verbessern, bei der Krisenbewältigung in Europas Nachbarschaft wirksam zu handeln. Unmittelbar nach dem Brexit-Referendum, im Juni 2016, veröffentlichte sie ihre Globale Strategie (EUGS). Drei Projekte dominieren die Umsetzung: Die EU hat Ende 2017 die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (Permanent Structured Cooperation, PESCO) gestartet, um den Staaten bessere Rahmenmöglichkeiten zur Kooperation zu bieten. Der überarbeitete Capability Development Plan (CDP) und der koordinierte Überprüfungsprozess CARD (Coordinated Annual Review on Defence) sollen die Streitkräfteplanung der EU-Staaten wirksamer koordinieren und Möglichkeiten für multinationale Kooperationen vorschlagen. Der Europäische Verteidigungsfonds (EVF) stellt erstmals EU-Gelder für die gemeinsame Forschung und die Beschaffung militärischer Fähigkeiten bereit. So sollen die Fähigkeitenprioritäten des CDP gefördert und die Europäische Verteidigungsindustrie unterstützt werden. Wenn dank dieser Initiativen die Streitkräfte der EU-Staaten besser ausgestattet werden, würde die Nato ebenfalls profitieren, da 22 Staaten sowohl Nato- als auch EU-Mitglieder sind und ihre Nato- und EU-Beiträge aus dem gleichen Streitkräftepool bedienen (*single set of forces*).<sup>8</sup>

*politische Initiativen und militärische Verteidigungssysteme für Deutschland, EU und NATO sind erforderlich*, Berlin: Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), Juni 2019 (DGAPkompakt 9/2019).

**8** Quentin Lopinot, *Why the European Defence Fund Is Good News for U.S. Security Interests*, Washinton, D.C.: CSIS, 26.11.2018 (Commentary); Thierry Tardy, *European Defence: What Impact for NATO?*, Rom: NATO Defense College (NDC), Dezember 2018 (NDC Policy Brief 5/2018).

akademie für Sicherheitspolitik, September 2016 (Security Policy Working Paper 22/2016).

**6** Claudia Major/Christian Mölling, *Eine hybride Sicherheitspolitik für Europa. Resilienz, Abschreckung und Verteidigung als Leit-motive*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2015 (SWP-Aktuell 31/2015).

**7** Vgl. u.a. Torben Schütz/Christian Mölling/Zoe Stanley-Lockman, *Die neue Qualität von luftbasierten Bedrohungen. Neue*

## **Der Eigenständigkeitsanspruch der EU könnte den USA als Vorwand dienen, ihr Engagement in Europa zu reduzieren.**

Das Ziel der EU bleibt dennoch unscharf. Laut der EUGS gilt das alte EU-Ziel, im Krisenmanagement von den USA unabhängig zu sein, wohingegen kollektive Verteidigung Nato-Aufgabe bleibt. Viele US-Vertreter, aber auch europäische Beobachter warnen jedoch, dass der Eigenständigkeitsanspruch der EU missverständlich und militärisch nicht unterfüttert ist und dass die USA ihn als Vorwand nehmen könnten, das eigene Engagement in Europa zu reduzieren. Die USA befürchten zudem, dass der Einsatz von EU-Mitteln für die europäische Rüstungsindustrie Nachteile für die amerikanische Industrie mit sich bringt.<sup>9</sup>

## **Die deutsche Perspektive**

### **Die Nato im Zentrum deutscher Verteidigungspolitik**

Die Bundesregierung sieht die Nato als wichtigste Struktur zur Organisation und Gewährleistung der euroatlantischen Verteidigung und als Pfeiler der transatlantischen Ordnung, die die USA und Kanada mit Europa verbindet. In Europa integriert die Nato wichtige Staaten wie die Türkei, Großbritannien und Norwegen, die – unabhängig von ihrem Verhältnis zur EU – relevante Beiträge für Europas Verteidigung leisten, etwa militärische Fähigkeiten bereitstellen. Die Nato ermöglicht eine vor allem US-gestützte erweiterte nukleare Abschreckung. Dazu tragen einige Verbündete (auch Deutschland) bei, etwa durch gemeinsame Übungen und indem sie technische Einsatzvoraussetzungen erfüllen, etwa geeignete Flugzeuge vorhalten, und auf ihrem Territorium Nuklearwaffen lagern. An der Planung und Kontrolle beteiligen sich im Rahmen der Nuklearen Planungsgruppe alle Nato-

<sup>9</sup> Zum Beispiel Steven Erlanger, »U.S. Revives Concerns about European Defense Plans, Rattling NATO Allies«, in: *New York Times* (online), 18.2.2018, <<https://www.nytimes.com/2018/02/18/world/europe/nato-europe-us-.html>> (Zugriff am 21.8.2019); Gerald Traufetter/Matthias Gebauer, »USA attackieren EU-Pläne für Verteidigungsfonds«, in: *Spiegel Online*, 14.5.2019, <<https://www.spiegel.de/politik/ausland/usa-attackieren-eu-plaene-fuer-verteidigungsfonds-a-1267291.html>> (Zugriff am 21.8.2019).

Verbündeten außer Frankreich. Die Allianz ist die weltweit größte stehende Militärstruktur.

Dem *Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr* zufolge ist Deutschlands Sicherheit am besten »mit einer starken Nato und einem handlungsfähigen Europa« gedient. Daher ist »Bündnissolidarität [...] Teil deutscher Staatsräson«.<sup>10</sup>

Deutschland untermauert sein Bekenntnis mit politischen und militärischen Beiträgen. Politisch unterstreicht die Regierung regelmäßig die Bedeutung der Allianz und der transatlantischen Beziehungen, unter anderem im *Weißbuch 2016* und im Koalitionsvertrag 2018. Seit 2014 hat sich die Bundesregierung verstärkt in der Nato engagiert und deren strategische Anpassung mitgeprägt. Dazu gehört die Beteiligung an den Abschreckungsmaßnahmen im Osten, zum Beispiel die Führung einer multinationalen Battle-group der Nato in Litauen im Rahmen ihrer enhanced Forward Presence (eFP). Zudem sind die Bundeswehrplanungen nahezu ausschließlich an Nato-Streitkräftezielen ausgerichtet, wie die *Konzeption der Bundeswehr* aus dem Jahr 2018 zeigt.<sup>11</sup>

### **Verteidigungspolitik als kontroverses Thema**

Dieses starke rhetorische Engagement deckt sich jedoch nicht immer mit der finanziellen, politischen und militärischen Realität.

Finanziell erfüllt Deutschland den 2014 auf dem Gipfel von Wales vereinbarten Defence Investment Pledge (DIP) nur teilweise. Demzufolge sollen alle Staaten den bis 2014 herrschenden Trend sinkender Verteidigungshaushalte stoppen und anstreben, ab 2024 jährlich 2 Prozent ihrer Wirtschaftsleistung (des Bruttoinlandsprodukts, BIP) für Verteidigung auszugeben. Auch wenn der deutsche Verteidigungshaushalt deutlich steigt, wird er 2024 nicht das Volumen von 2 Prozent des BIP erreichen. Zusätzlich schmälern Ausrüstungsmängel Deutschlands militärische Zusagen.

Kritik entzündet sich außerdem an politischen Entscheidungen. So befürwortet Deutschland die Nord-Stream-2-Pipeline. Alliierte wie die USA und Polen sehen in der Gasleitung eine Bedrohung für Europas Sicherheit, weil sie Russland einen direkten

<sup>10</sup> Die Bundesregierung, *Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr*, Berlin, Juni 2016, S. 8 u. S. 49.

<sup>11</sup> Bundesministerium der Verteidigung (BMVg), *Konzeption der Bundeswehr*, Berlin, 20.7.2018.



Zugang zu europäischen Märkten verschafft, unter Umgehung Polens und der Ukraine.<sup>12</sup> Das Projekt stehe im Widerspruch zur deutschen Unterstützung für die Ukraine, zu den Russlandsanktionen der EU und den Abschreckungs- und Verteidigungsmaßnahmen der Nato.

Innenpolitisch bleibt Verteidigung ein kontroverses Thema. Während es in Deutschland einen breiten politischen und gesellschaftlichen Konsens über den Einsatz ziviler Mittel in der Sicherheitspolitik gibt, sehen weite Teile der Bevölkerung militärische Fragen skeptisch. Diese Skepsis wird auf die Nato übertragen, die zuweilen als Instrument der USA oder als Angriffsbündnis kritisiert wird. Gesellschaftliche Akteure wie Mitglieder der Friedensbewegung, aber auch die im Bundestag vertretene Partei Die Linke fordern daher die Auflösung der Allianz.<sup>13</sup>

Bei der Regierung kann folglich der Eindruck entstehen, zwischen militärisch notwendigen und politisch zumutbaren Entscheidungen abwägen zu müssen. Zwar kann sie zum Beispiel Rüstungsvorhaben beschließen, wenn sie diese als notwendig für eine glaubwürdige Verteidigung ansieht. Das heißt jedoch nicht, dass die Mehrheit der Bevölkerung solche Vorhaben als Beitrag zur eigenen Sicherheit versteht; sie kann diese auch als Auslöser für eine gefährliche Eskalation ablehnen. Im Ergebnis definiert häufig der innenpolitisch angenommene zumutbare Konsens die Grenze des Nato-Engagements. Daraus resultiert oft eine Lücke zwischen dem politischen Bekenntnis zum Bündnis und der Praxis.

**12** Kai-Olaf Lang/Kirsten Westphal, *Nord Stream 2 – Versuch einer politischen und wirtschaftlichen Einordnung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2016 (SWP-Studie 21/2016); Diane Francis, »Why Nord Stream 2 Isn't Just an Ordinary Pipeline«, Atlantic Council, 20.3.2018 (Blog), <<http://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/why-nord-stream-2-isn-t-just-an-ordinary-pipeline>> (Zugriff am 3.1.2019).

**13** Die Linke, *Sozial. Gerecht. Frieden. Für alle. Wahlprogramm der Partei Die Linke zur Bundestagswahl 2017*, Juni 2017, S. 101, <[https://www.die-linke.de/fileadmin/download/wahlen2017/wahlprogramm2017/die\\_linke\\_wahlprogramm\\_2017.pdf](https://www.die-linke.de/fileadmin/download/wahlen2017/wahlprogramm2017/die_linke_wahlprogramm_2017.pdf)> (Zugriff am 20.5.2019).

# Schlüsselfaktoren für die politische und militärische Handlungsfähigkeit der Nato

Die Bundesregierung will die interne Handlungsfähigkeit der Nato unter den veränderten externen Rahmenbedingungen erhalten. Das Bündnis muss mit Blick auf die Herausforderungen im Süden wie im Osten handlungsfähig sein. Ob ihm das gelingt, hängt von drei Faktoren ab: Die Alliierten müssen sich über politisch-strategische Fragen einigen, auf angemessene Prozesse und Strukturen zurückgreifen können und über ausreichende Ressourcen verfügen.

## Geschlossenheit und Führung

Politische Geschlossenheit (Kohäsion) ist die Voraussetzung dafür, dass die Allianz militärisch handeln kann. Sie wird hier verstanden als genereller Konsens über das Mandat, die Ziele und die Methoden der Organisation. Wenn aus Sicht der Mitglieder die Nato ihre Aufgaben erfüllt und damit ihre Relevanz unter Beweis stellt, fördert das die Kohäsion. Umgekehrt gilt: Wenn die Mitglieder daran zweifeln, dass die Organisation ihren Aufgaben gerecht wird, und sich über die Ziele uneins sind, leiden der Zusammenhalt und die Entscheidungsfähigkeit. Letztere beruht in der Nato auf Einstimmigkeit.

In der aktuellen Situation zeichnen sich drei Konfliktlinien ab. Erstens verschärfen sich inhaltliche Konflikte unter den Alliierten. Zweitens belasten innenpolitische Entwicklungen in den Nato-Staaten den Bündniszusammenhalt. Drittens verändert sich das transatlantische Verhältnis.

Die inhaltlichen Streitpunkte, wie der Umgang mit Russland, könnten wegen der größeren transatlantischen und innereuropäischen Spannungen an Sprengkraft gewinnen. Dies kann zu einem Kreislauf werden: Eine tatsächlich geringe oder als gering empfundene Handlungsfähigkeit des Bündnisses lässt

Alliierte nach der Relevanz der Nato fragen bzw. weckt Zweifel, ob die Nato ihre Aufgaben überhaupt erfüllt. Diese Skepsis kann den inneren Zusammenhalt weiter erschüttern und eventuelle Fragmentierungsbestrebungen fördern, was wiederum die Handlungsfähigkeit des Bündnisses beeinträchtigt.

## Inhaltliche Konflikte

Staaten bewerten sicherheitspolitische Fragen aufgrund ihrer historischen Erfahrung, geographischen Lage und strategischen Kultur unterschiedlich. Die Krise um die Ukraine erlaubte es den Alliierten, kurzfristig Einigkeit zu demonstrieren. Doch die wichtigsten Konfliktlinien sind schnell wieder aufgebrochen.

## Der Umgang mit Russland

Alle Nato-Staaten teilen die Auffassung, dass Russland mit der Annexion der Krim, dem Krieg im Donbas und der Intervention in Syrien die Nato herausfordert. Russland stellt nicht nur eine Bedrohung im Osten dar, sondern aufgrund seines verstärkten Militärdispositivs in Syrien und im Mittelmeerraum auch im Süden. Doch unterscheiden sich die Alliierten stark in ihrer Einschätzung, wie groß die russische Bedrohung ist und wie die Allianz darauf reagieren sollte.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Stephanie Pezard/Andrew Radin/Thomas S. Szaynal/F. Stephen Larrabee, *European Relations with Russia. Threat Perceptions, Responses, and Strategies in the Wake of the Ukrainian Crisis*, Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2017 (RR-1579-A); Nora Vanaga/Toms Rostoks (Hg.), *Deterring Russia in Europe. Defence Strategies for Neighbouring States*, London/New York: Routledge, 2018.

## Der Umgang mit Russland ist sowohl ein Ziel- als auch ein Mittelkonflikt.

Der Umgang mit Russland ist sowohl ein Zielkonflikt (worauf soll die Nato hinarbeiten?) als auch ein Mittelkonflikt (wofür werden Ressourcen eingesetzt?). Exemplarisch dafür ist die Auslegung des 2016 beschlossenen Doppelansatzes von Abschreckung/Verteidigung und Dialog mit Russland. Staaten wie Frankreich und Deutschland betonen die Abschreckung, unterstreichen aber gleichzeitig die Notwendigkeit, Gesprächskanäle zu erhalten, um in der Lage zu bleiben, Einfluss auf Moskau zu nehmen und Krisenstabilität in Europa zu gewährleisten. Andere, wie Polen und die baltischen Staaten, wünschen sich eine stärkere Fokussierung auf Abschreckung und weitere Maßnahmen, etwa die permanente Stationierung größerer Verbände möglichst auf ihrem Territorium.

Hier liegt Spaltungspotential, da es um die grundsätzliche Ausrichtung der Allianz und der Mittelzuordnung geht (politisch, hinsichtlich der Strukturen und Fähigkeiten). Die Bündnispartner müssen sich darüber immer wieder von Neuem einigen.

### Nuklearwaffen

Die Frage nach der Rolle von Atomwaffen in der Strategie der Nato ist traditionell heikel. Nicht unbedingt im Bündnis selbst, aber in vielen Mitgliedstaaten ist nicht nur das Prinzip nuklearer Abschreckung umstritten, sondern auch, ob die dafür in Europa gelagerten Waffen sinnvoll sind.<sup>15</sup>

2012 hatte die Nato mit der Deterrence and Defence Posture Review (DDPR: Überprüfung des Abschreckungs- und Verteidigungsdispositivs) einen Kompromiss gefunden, um die Unterschiede bei den nuklearen Interessen einzuhegen.<sup>16</sup> Unterschiedliche Positionen bezogen vor allem die USA (und Deutschland), die damals auf nukleare Abrüstung setzten, und Frankreich, das aus Gründen der nationalen Sicherheit auf der ungeschmäleren Rolle nuklearer Abschreckung bestand und weiter besteht. Außerdem ging es bei der DDPR darum, ballistische Raketen-

abwehr gegen potentielle Bedrohungen aus dem Süden als neues Element in das Nato-Dispositiv einzuführen, ohne die Rolle nuklearer Abschreckung zu beschneiden. Die DDPR bestätigt, dass das Dispositiv der Nato auf einem Mix aus konventionellen, nuklearen und Raketenabwehrfähigkeiten beruht. Gleichzeitig bekräftigt das Dokument das Bekenntnis der Nato zu Abrüstung und Rüstungskontrolle.

Angesichts der nuklearen Drohgebärden Russlands insbesondere seit 2014 wurde in den Nato-Gipfel-Kommuniqués 2016 und 2018 erstmals die nukleare Rhetorik verschärft durch den Hinweis, der Einsatz von Nuklearwaffen ändere den Charakter eines Konflikts grundlegend.<sup>17</sup> In der Folge hat das Bündnis behutsam jene Aktivitäten intensiviert, die seine Fähigkeit und seinen Willen zum Einsatz von Nuklearwaffen demonstrieren, zum Beispiel Übungen.

Zwei Entwicklungen werden diese Kontroversen verstärken: erstens eine mögliche Veränderung der US-Beiträge zur Nato, auf denen die nukleare Abschreckung beruht; zweitens die noch nicht absehbaren Folgen der Aufkündigung des INF-Vertrags (Intermediate Range Nuclear Forces) 2019, der landgestützte nuklearfähige Mittelstreckenraketen mit einer Reichweite zwischen 500 und 5500 Kilometern verbot.<sup>18</sup> Bisher konnte die Nato ihre Geschlossenheit wahren und hat den russischen Vertragsbruch einheitlich verurteilt. Die Verbündeten sind sich (Stand Sommer 2019) über die Prinzipien einer Nato-Reaktion einig: defensiv, maßvoll und auf einen gemeinsamen Beschluss gestützt. Sie wollen Russlands Verhalten nicht spiegeln; in Europa sollen keine neuen landgestützten nuklearen Mittelstreckenraketen stationiert werden.<sup>19</sup> Wie diese Prinzipien in konkrete Maßnahmen übersetzt werden, ist indessen nicht klar. Derzeit werden in der Nato verschiedene Optionen analysiert. Auch besteht die Sorge, dass die Einigkeit langfristig brüchig werden und es zu bilateralen Entscheidungen außerhalb der Allianz kommen könnte, etwa für US-Stationierungen in einem Nato-Staat. Bilaterale Entscheidungen wirken sich auf die gesamt-

<sup>15</sup> Karl-Heinz Kamp, *Nuclear Reorientation of NATO*, Rom: NDC, Februar 2018 (NDC Commentary 1/18); Peter Rudolf, *Aporien atomarer Abschreckung. Zur US-Nukleardoktrin und ihren Problemen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2018 (SWP-Studie 15/2018); Nicolas Roche, *Pourquoi la dissuasion*, Paris: Presses Universitaires de France, 2017.

<sup>16</sup> Nato, »Deterrence and Defence Posture Review«, Press Release (2012) 063, Brüssel, 20.5.2012.

<sup>17</sup> Nato, »Warsaw Summit Communiqué«, Press Release (2016) 100, Brüssel, 9.7.2016, Paragraph 54.

<sup>18</sup> Heinrich Brauß/Christian Mölling, *Abschreckung und Rüstungskontrolle. Europas Sicherheit ohne INF-Vertrag: Politische und strategische Handlungsoptionen für Deutschland und die NATO*; Berlin: DGAP, Januar 2019 (DGAPkompakt 1/2019).

<sup>19</sup> NATO, »Statement by the North Atlantic Council on the Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty«, 2.8.2019, <[https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_168164.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_168164.htm)> (Zugriff am 1.11.2019).



europäische Sicherheitslage aus und damit auch auf andere Nato-Staaten. Die Frage der Reaktion auf das Ende des INF-Vertrags birgt daher Konfliktpotential.

### Lastenteilung

Seit 2014 hat die Debatte über die faire Verteilung des Aufwands, der für gemeinsame Verteidigung notwendig ist, an Virulenz gewonnen. US-Präsident Trump kündigte an, gegebenenfalls US-Sicherheitsgarantien von den finanziellen Beiträgen der Staaten abhängig zu machen.<sup>20</sup> Zudem wächst die Kritik jener Länder, die ihre Beiträge gesteigert haben (wie Polen), an denen, die die Nato-Vorgaben nicht erreichen (wie Deutschland). Öffentlich ausgetragene Konflikte, wie auf dem Nato-Gipfel 2018 in Brüssel, schwächen die Abschreckungsbotschaft des Bündnisses. In Anbetracht der Unterschiede in den Budgets und dem US-Fokus auf die Verteidigungsausgaben der europäischen Nato-Staaten ist eine Verschärfung der Debatte wahrscheinlich.

Sollten die USA ihre Sicherheitsgarantien tatsächlich konditionieren, würden sie das Beistandsversprechen unterminieren, die Nato schwächen und Europa in Zonen unterschiedlicher Sicherheit aufteilen. Gegner könnten versucht sein, die Nato und die US-Reaktion zu testen.

### China

China galt lange als wirtschaftliches Thema. Doch mittlerweile sind sich die meisten Nato-Staaten einig, dass der geopolitische Aufstieg des Landes und seine zunehmende Machtprojektion auch sicherheitspolitische Fragen aufwerfen. Eine gemeinsame Antwort gestaltet sich jedoch schwierig. Die wirtschaftlichen Beziehungen Chinas mit einzelnen Alliierten bewegen sich in einem Spektrum mit den Polen Kooperation und Wettbewerb. Zudem unterscheiden sich die nationalen Bedrohungsanalysen und führen zu unterschiedliche Einschätzungen darüber, wie relevant die sicherheitspolitische Dimension des chinesischen Handelns für Europa ist und welche Rolle die Nato dabei spielen sollte.

Zunächst lag der Fokus darauf, zu analysieren, was Chinas Aktivitäten in Asien und im Pazifik, im Nahen Osten und in Afrika für die Nato bedeuten. Nun stellt sich auch die Frage, was Chinas Aktivitäten in Europa

für dessen Verteidigung bedeuten und wie das Bündnis mit einem wirtschaftlich und militärisch selbstbewusst und strategisch auftretenden China umgehen sollte. Chinas Verteidigungshaushalt wächst, das Land entwickelt zusehends eigene militärische Systeme.

Machtprojektion erfolgt mit wirtschaftlichen, politischen und militärischen Mitteln. So haben chinesische und russische Schiffe gemeinsam Übungen im Mittelmeer und in der Ostsee durchgeführt.<sup>21</sup> Russland und China arbeiten militärisch enger zusammen. China besitzt Anteile an kritischer Infrastruktur in Europa, zum Beispiel Häfen,<sup>22</sup> und versucht, seine Präsenz auszubauen, wie die Debatte über die Beteiligung des chinesischen Unternehmens Huawei am G5-Netz in Europa zeigt.<sup>23</sup> China verfolgt eine koordinierte Strategie, um westliche Technologie und Expertise zu erwerben. Über die »Belt and Road«-Initiative baut es enge wirtschaftliche Beziehungen zu europäischen Staaten auf, wie das Abkommen mit Italien von 2019 zeigt.<sup>24</sup>

Die Herausforderung besteht darin, sich innereuropäisch und transatlantisch auf einen gemeinsamen Ansatz gegenüber China zu einigen.

21 Marcin Kaczmarek/Witold Rodkiewicz, *The Russian-Chinese Naval Exercise in the Baltic Sea*, Warschau: Center for Eastern Studies, 26.7.2017, <<https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2017-07-26/russian-chinese-naval-exercise-baltic-sea>> (Zugriff am 4.11.2019); »Russian, Chinese Navies Hold Joint Drills in Mediterranean«, *Reuters*, 17.5.2015, <<https://uk.reuters.com/article/uk-russia-china-navy-drills/russian-chinese-navies-hold-joint-drills-in-mediterranean-idUKKBN0020H620150517>> (Zugriff am 4.11.2019).

22 Keith Johnson, »Why Is China Buying Up Europe's Ports?«, in: *Foreign Policy*, 2.2.2018, <<https://foreignpolicy.com/2018/02/02/why-is-china-buying-up-europes-ports/>> (Zugriff am 4.11.2019).

23 Holger Roonemaa/Mari Eesmaa/Inese Liepiņa, »Chinese Investments Come with Golden Handcuffs«, *Postimees*, 19.9.2019, <<https://news.postimees.ee/6772374/chinese-investments-come-with-golden-handcuffs>> (Zugriff am 4.11.2019); siehe auch die Berichte des Sinopsis-Projekts in Prag: <<https://sinopsis.cz>>; Torsten Benner/Janka Oertel, »Deutschland setzt sich massiven Risiken aus«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 22.10.2019, <<https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/warum-der-bundestag-den-5g-ausbau-mit-huawei-korrigieren-muss-16445541.html>> (Zugriff am 4.11.2019).

24 Ulrich Ladurner, »Italien will die Seidenstraße«, in: *Die Zeit*, 22.3.2019, <<https://www.zeit.de/politik/ausland/2019-03/eu-china-italien-xi-jinping-rahmenabkommen-seidenstrasse>> (Zugriff am 4.11.2019).

20 Ben Jacobs, »Donald Trump Reiterates He Will Only Help NATO Countries That Pay »Fair Share««, in: *The Guardian*, 28.7.2016, <<https://www.theguardian.com/us-news/2016/jul/27/donald-trump-nato-isolationist>> (Zugriff am 1.6.2019).

Weitere Themen, wie Erweiterung, Partnerschaften und die Erneuerung des strategischen Konzepts, prägen die Debatten in der Allianz zwar ebenfalls, bergen aber derzeit ein geringeres Konfliktpotential als die oben genannten.

Bislang haben die Nato-Staaten stets Kompromisse für diese Konflikte gefunden. Größtenteils gelang dies, weil die USA oder informelle Führungsformate wie die Quad (bestehend aus den USA, Frankreich, Großbritannien, Deutschland) vorab Vorschläge erarbeiteten, die für alle akzeptabel waren. Es ist jedoch fraglich, ob dieses Modell zukunftsfähig ist angesichts der transatlantischen Verwerfungen, die ihrerseits das innereuropäische Verhältnis verändern.

## Wertegemeinschaft

Innenpolitische Entwicklungen in den Mitgliedstaaten, wie populistische und autoritäre Praktiken, wirken sich zusätzlich negativ auf den Nato-Zusammenhalt aus. Das Bündnis hat sich traditionell immer als Werteunion verstanden, auch wenn in der Vergangenheit Alliierte strategischen Erwägungen oft größere Bedeutung beigemessen haben als demokratischen Werten.<sup>25</sup>

### Das Infragestellen von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit durch einzelne Verbündete droht die Nato von innen zu destabilisieren.

Wenn einzelne Verbündete Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Frage stellen, droht dies die Nato von innen zu destabilisieren und ihre Handlungsfähigkeit zu beeinträchtigen.<sup>26</sup> Beispiele sind das Artikel-7-Verfahren, das die Europäische Kommission 2018 wegen der Verletzung der richterlichen Unab-

hängigkeit gegen Polen gestartet hat,<sup>27</sup> und die autoritären Entwicklungen in der Türkei.<sup>28</sup> Länder wie Ungarn, in denen autoritäre und populistische Parteien in der Regierung vertreten sind, scheinen zudem empfänglicher für russische Einflussnahme, was eine gemeinsame Positionierung erschweren kann. Als problematisch sehen viele Alliierte die selektive Zuwendung der Türkei zu Russland an, die sich zum Beispiel in dem Kauf des russischen Flugabwehrsystems S-400<sup>29</sup> und dem Bremsen von Nato-Maßnahmen im Schwarzen Meer ausdrückt. Der türkische Einmarsch in Nordsyrien im September 2019, den die Mehrheit der Alliierten verurteilt hat, und die russisch-türkischen Absprachen verschärfen diese Problematik. Aus Sicht vieler Alliierten unterminiert die Türkei auf diese Weise das Bündnis und seine Politik gegenüber Russland.

Da solche Tendenzen in absehbarer Zeit nicht verschwinden werden, könnten gemeinsame Positionierungen in Zukunft schwieriger werden, was wiederum die Handlungsfähigkeit der Nato einschränken würde.

## Transatlantische Veränderungen

Die weitaus größte Belastungsprobe für den Zusammenhalt der Allianz resultiert aus den Veränderungen in der US-Politik und der Unklarheit über die weitere Entwicklung. Zwar wurden viele Veränderungen bereits vor der Wahl Donald Trumps zum US-Präsidenten 2016 eingeleitet, etwa der Fokus auf China, und werden sich fortsetzen. Doch Präsident Trump legt den Akzent auf den ordnungspolitischen Konflikt, der über unterschiedliche Prioritäten in einzelnen Dossiers hinausgeht und die Basis der Beziehungen betrifft.

Die US-Regierung unterstreicht die Rolle souveräner Staaten gegenüber Bündnissen und internationalen Institutionen und agiert vermehrt unilateral; sie kritisiert die in EU- und Nato-Ländern bevorzugten multilateralen, regelbasierten und kooperativen Poli-

25 Nachdem zum Beispiel 1967 das griechische Militär geputscht hatte, konnte es weiterhin in der Nato mitarbeiten, weil Griechenlands sicherheitspolitischer Beitrag als unverzichtbar eingeschätzt wurde.

26 Celeste A. Wallander, »NATO's Enemies Within. How Democratic Decline Could Destroy the Alliance«, in: *Foreign Affairs*, 97 (Juli/August 2018) 4, S. 70–81; Norman Eisen/James Kirchick, »Yes, Russia Is a Threat to NATO. So Are the Alliance's Anti-democratic Members«, Washington, D.C.: The Brookings Institution, 14.7.2018 (Blog), <<https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2018/07/14/yes-russia-is-a-threat-to-NATO-so-are-the-alliances-anti-democratic-members/>> (Zugriff am 3.1.2019).

27 European Commission, »Rule of Law: European Commission Refers Poland to the European Court of Justice to Protect the Independence of the Polish Supreme Court«, Press Release IP/18/5830, Brüssel, 24.9.2018.

28 Günter Seufert, *Erdogans »Neue Türkei«. Die Restauration des autoritären Staates im Namen der Demokratie*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2014 (SWP-Aktuell 60/2014).

29 »Umstrittener Handel. Russland liefert Raketenabwehr an Türkei«, *tagesschau.de*, 12.7.2019, <<https://www.tagesschau.de/ausland/tuerkei-waffen-101.html>> (Zugriff am 5.8.2019).

tiken und Strukturen, wie die EU.<sup>30</sup> Folglich vertreten die USA und die meisten europäischen Alliierten in außenpolitischen Fragen zunehmend gegensätzliche Positionen. So haben die USA 2018 das Atomabkommen mit dem Iran (Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA) aufgekündigt, wohingegen die Europäer daran festhalten wollen. Der G7-Gipfel im Juni 2018 geriet zu einem Grundsatzstreit über Handel, das Atomabkommen und den Klimaschutz und eskalierte darin, dass die USA ihre Zustimmung zum Abschlusskommuniqué nachträglich widerriefen.

**Der Fokus auf China könnte bedeuten, dass politische und militärische Führung der USA in Europa zunehmend wegfällt.**

Auch in ihren sicherheits- und verteidigungspolitischen Grundlagendokumenten setzen die USA neue Prioritäten. Diese Entwicklung hat bereits vor Trump begonnen, verstärkt sich aber nun. Die *National Security Strategy* von 2017 und die teilweise veröffentlichte *National Defense Strategy* von 2018 markieren einen Wechsel vom Kampf gegen den Terrorismus hin zu Großmachtrivalitäten, mit Fokus auf China und Russland. Das größte politische, wirtschaftliche und militärische Konfliktpotential sieht die US-Regierung bei China. Dieser Fokus könnte für die Europäer bedeuten, zunehmend auf politische und militärische Führung der USA in Europa verzichten zu müssen. Er erhöht zudem den Druck auf die europäischen Staaten, eine eigene koordinierte China-Politik zu entwickeln und darüber zu beraten, ob sie an die US-Politik anschließen kann.

Des Weiteren hat Trumps spezifische Nato-Kritik viele Alliierte verunsichert. Während des Wahlkampfes 2016 kritisierte er die Nato als »obsolet«<sup>31</sup>

**30** Vgl. u.a. Michael R. Pompeo, »Restoring the Role of the Nation-State in the Liberal International Order«, Brüssel, 4.12.2018, <<https://www.state.gov/restoring-the-role-of-the-nation-state-in-the-liberal-international-order-2/>> (Zugriff am 30.10.2019); Thomas Wright, »Trump's Foreign Policy Is No Longer Unpredictable. Gone Are the Days of a Divided Administration«, in: *Foreign Affairs* (online), 18.1.2019, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2019-01-18/trumps-foreign-policy-no-longer-unpredictable>> (Zugriff am 21.8.2019).  
**31** Ashley Parker, »Donald Trump Says NATO Is 'Obsolete', UN Is 'Political Game'«, in: *New York Times*, 2.4.2016, <<https://www.nytimes.com/politics/first-draft/2016/04/02/donald-trump-tells-crowd-hed-be-fine-if-nato-broke-up/>> (Zugriff am 2.5.2019).

und stellte US-Zusagen in Frage.<sup>32</sup> Er folgt einer transaktionalen Logik, nach der die Zusagen der USA von finanziellen Beiträgen oder gutem Verhalten anderer Länder abhängig seien.<sup>33</sup> Damit zweifelt er die Kernidee der Nato an, die Beistandspflicht. Trump soll sogar einen Nato-Austritt der USA erwogen haben.<sup>34</sup>

Die US-Kritik trifft in erster Linie die europäischen Alliierten, die den 2014 vereinbarten DIP nicht erfüllen, wie Deutschland, aber auch Alliierte, die Washington aus anderen Gründen als problematisch ansieht. Beispielsweise haben die USA 2018 Schutzzölle auf Stahl- und Aluminiumimporte aus der EU damit begründet, dass EU-Exporte die nationale Sicherheit der USA bedrohen würden.

Diese Kritik spiegelt sich jedoch bislang faktisch kaum in der US-Politik wider und beeinträchtigt den praktischen Nato-Alltag wenig. Im Gegenteil: Das Budget der US-amerikanischen *European Deterrence Initiative* (EDI) ist gestiegen. 2014 hatte Präsident Obama sie als bilaterale *European Reassurance Initiative* aufgelegt, mit rund 800 Millionen US-Dollar, um den Verbündeten zu versichern, dass die USA für deren »Sicherheit und territoriale Integrität« eintreten werden.<sup>35</sup> 2018 stieg das Budget auf 4,8 Milliarden US-Dollar, 2019 auf 6,5 Milliarden US-Dollar. Überdies

**32** Jeremy Diamond, »Trump Opens NATO Summit with Blistering Criticism of Germany, Labels Allies 'Delinquent'«, *CNN*, 11.7.2018, <<https://edition.cnn.com/2018/07/10/politics/donald-trump-nato-summit-2018/index.html>> (Zugriff am 2.5.2019).

**33** David E. Sanger/Maggie Haberman, »Donald Trump Sets Conditions for Defending NATO Allies against Attack«, in: *New York Times*, 20.7.2016, <<https://www.nytimes.com/2016/07/21/us/politics/donald-trump-issues.html>> (Zugriff am 1.6.2019).

**34** Julian E. Barnes/Helene Cooper, »Trump Discussed Pulling U.S. from NATO, Aides Say amid New Concerns over Russia«, in: *New York Times*, 14.1.2019, <<https://www.nytimes.com/2019/01/14/us/politics/NATO-president-trump.html>> (Zugriff am 1.6.2019).

**35** The White House, *Fact Sheet: European Reassurance Initiative and Other U.S. Efforts in Support of NATO Allies and Partners*, 3.6.2014, <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/06/03/fact-sheet-european-reassurance-initiative-and-other-us-efforts-support>> (Zugriff am 1.11.2019); U.S. Department of Defense, Office of the Under Secretary of Defense (Comptroller), *European Reassurance Initiative. Department of Defense Budget Fiscal Year (FY) 2016*, Washington, D.C., Februar 2015, <[https://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/fy2016/FY2016\\_ERI\\_J-Book.pdf](https://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/fy2016/FY2016_ERI_J-Book.pdf)> (Zugriff am 4.11.2019).

haben die USA weitere Kräfte in Europa stationiert.<sup>36</sup> Unterstützung kommt auch aus dem Kongress. Er hat 2019 mit großer Mehrheit ein starkes parteiübergreifendes Bekenntnis zur Nato formuliert, den Nato Support Act, der einen Nato-Austritt verhindern soll.<sup>37</sup>

Der Widerspruch zwischen faktischer Unterstützung und rhetorischem Infragestellen beunruhigt nichtsdestoweniger europäische Alliierte, weil die Handlungsfähigkeit der Nato von US-Beiträgen abhängig ist und die Glaubwürdigkeit der Abschreckung von Signalen der Geschlossenheit.

### **In der Nato herrscht Unsicherheit über die zukünftige Rolle der USA als Ideengeber, Führungsmacht und Militärmacht.**

Für die Nato bedeutet das vor allem Unsicherheit über die zukünftige Rolle der USA als Ideengeber, Führungsmacht und Militärmacht. Die US-Regierung zeigt weniger Interesse an der Nato als multilateralem Rahmen, was sich unter anderem in fehlenden Weisungen für die US-Vertretungen zeigt. Das ist nicht unbedingt mit einem US-Rückzug gleichzusetzen, sondern zeugt von einer veränderten, selektiven Art der Führung: einerseits zurückhaltender im alltäglichen Nato-Geschäft, andererseits bei Kernthemen (wie der Lastenteilung) dezidiert und konfliktbereit.

Da eine Lösung des übergeordneten transatlantischen ordnungspolitischen Dissenses nicht in Sicht und der Einfluss der europäischen Alliierten auf die US-Politik begrenzt ist, dürfte der Nato eine längere Phase relativer Spannungen bevorstehen. Wenn die USA den politischen Wert von Allianzen generell anzweifeln und unilaterale Ansätze vorziehen, wenn sie sich an Vereinbarungen weniger gebunden fühlen, geringe Kompromissbereitschaft zeigen, selektive Führung praktizieren und generell der Sicherheitspartnerschaft mit Europa weniger Gewicht beimessen, dann untergräbt das die politische und militärische Basis der Nato und erhöht das interne Konfliktpotential.

<sup>36</sup> U.S. Department of Defense, Office of the Under Secretary of Defense (Comptroller), *European Deterrence Initiative. Department of Defense Budget Fiscal Year (FY) 2019*, Washington, D.C., Februar 2018, <[https://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/fy2019/fy2019\\_EDI\\_JBook.pdf](https://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/fy2019/fy2019_EDI_JBook.pdf)> (Zugriff am 3.1.2019).

<sup>37</sup> 116th Congress, *NATO Support Act*, H.R. 676, Washington, D.C., 23.1.2019, <<https://www.congress.gov/bills/116/congress/house-bill/676/text>> (Zugriff am 1.6.2019).

## **Fazit**

Diese internen Differenzen bergen beträchtliches Konfliktpotential. Die größten Risiken sind Gruppenbildungen (Bilateralisierung und Fragmentierung), ein (unintendierter) Bruch mit den USA und infolgedessen eine Schwächung der Nato.

Einige Staaten suchen ihr Heil in tieferen bilateralen Beziehungen mit den USA, weil sie sich vor einer schwachen Nato und einem möglichen Rückzug der USA aus Europa fürchten und weil sie die Verlässlichkeit einiger Alliierten (aus Sicht mancher Staaten auch Deutschland) als gering einschätzen. So hat Polen 2018 den USA vorgeschlagen, bilateral permanent weitere Truppen auf seinem Territorium zu stationieren; Warschau hat angeboten, dafür 2 Milliarden US-Dollar bereitzustellen.<sup>38</sup> Im September 2019 haben Polens Präsident Andrzej Duda und US-Präsident Donald Trump eine entsprechende Vereinbarung unterzeichnet.<sup>39</sup> Das Ergebnis ist zwar viel bescheidener ausgefallen als von Warschau erhofft. Dennoch wurde die polnische Initiative oft als Unterminierung der Allianz kritisiert, obschon informell einige Staaten, etwa die baltischen, Verständnis signalisierten.

Schließlich ist in den alten EU- und Nato-Staaten, wie Deutschland und Frankreich, immer öfter die Meinung zu hören, die sich zusehends stärker ausprägenden transatlantischen Unterschiede sollten Europa motivieren, endlich ernsthaft die schon länger proklamierte eigenständige sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit (strategische Autonomie, europäische Souveränität) aufzubauen.<sup>40</sup> Doch auch wenn

<sup>38</sup> Edyta Żemła/Kamil Turecki, »Poland Offers US up to \$2B for Permanent Military Base«, *politico.eu*, 27.5.2018, <<https://www.politico.eu/article/nato-poland-offers-us-up-to-2-billion-for-permanent-american-military-base/>> (Zugriff am 30.10.2019).

<sup>39</sup> Andrzej Duda/Donald J. Trump, *Joint Declaration on Advancing Defense Cooperation*, 23.9.2019, <<https://www.whitehouse.gov/en/news/art,1107,joint-declaration-on-advancing-defense-cooperation.html>> (Zugriff am 4.11.2019).

<sup>40</sup> Heiko Maas, »Gastkommentar: Wir lassen nicht zu, dass die USA über unsere Köpfe hinweg handeln«, in: *Handelsblatt* (online), 21.8.2018, <<https://www.handelsblatt.com/meinung/gastbeitraege/gastkommentar-wir-lassen-nicht-zu-dass-die-usa-ueber-unsere-koepfe-hinweg-handeln/22933006.html>> (Zugriff am 21.8.2019); Présidence de la République, *Initiative pour l'Europe – Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique*, Paris, 26.9.2017, <<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique>> (Zugriff am 3.1.2019).



diese nicht gegen die USA gerichtet ist, könnten die USA die EU-Ambition, militärisch, politisch und industriell eigenständiger zu handeln, als Absage an die Zusammenarbeit verstehen und als Bedrohung für eigene, vor allem industrielle Interessen.<sup>41</sup>

Die Folge könnte eine Konfrontation mit den USA oder deren Abwendung von der Nato sein. Die USA könnten ihre bilateralen Beiträge und diejenigen zur Nato reduzieren oder auf einige Länder (z. B. in Mittel- und Osteuropa) konzentrieren. Gleichzeitig könnte das EU-Ziel einer strategischen Autonomie das Bilateralisierungsbestreben einiger EU-skeptischer und USA-zugewandter Staaten noch verstärken und sie animieren, ihre Beiträge zu EU und Nato zu vernachlässigen. Bereits jetzt sehen zahlreiche mittel- und osteuropäische Staaten strategische Autonomie als fahrlässiges Projekt an, das wegen fehlender Untermauerung ihre Sicherheit aufs Spiel setze und die USA provoziere. Das droht die Spaltung auch in der EU zu vertiefen.<sup>42</sup>

### **Bislang eingehegte inhaltliche Konfliktlinien in der Nato könnten größere Sprengkraft entfalten und die Kohäsion schwächen.**

Infolge dieser Entwicklungen könnten bislang eingehegte inhaltliche Konfliktlinien in der Nato größere Sprengkraft entfalten und die Kohäsion schwächen. Im Ergebnis leidet die politische und militärische Handlungsfähigkeit, die auf Geschlossenheit aufbaut. Die Nato könnte in den Augen ihrer Mitglieder an Relevanz verlieren, da sie ihre Aufgaben nicht mehr glaubhaft erfüllt. Das könnte sich wiederum in einer Reduzierung des Engagements der Staaten niederschlagen.

41 Guy Chazan/Michael Peel, »US Warns against European Joint Military Project«, in: *Financial Times*, 14.5.2019, <<https://www.ft.com/content/ad16ce08-763b-11e9-bbad-7c18c0ea0201>> (Zugriff am 27.9.2019).

42 Zu den Schwierigkeiten und Zielkonflikten, die mit dem Ziel einer strategischen Autonomie einhergehen, siehe Barbara Lippert/Nicolai von Ondarza/Volker Perthes (Hg.), *Strategische Autonomie Europas. Akteure, Handlungsfelder, Zielkonflikte*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2019 (SWP-Studie 2/2019); spezifisch für die Verteidigung siehe Pauli Järvenpää/Claudia Major/Sven Sakkov, *European Strategic Autonomy: Operationalising a Buzzword*, Tallinn: International Centre for Defence and Security (ICDS), Oktober 2019.

## **Militärische Handlungsfähigkeit: Anpassung seit 2014**

Der Fokus der Nato liegt seit 2014 darauf, wieder glaubhaft Abschreckung und Verteidigung gewährleisten zu können. Gleichzeitig darf sie darüber die Stabilisierungsaufgaben außerhalb des Bündnisses nicht vernachlässigen. Dies erfordert Anpassungen bei den militärischen Kräften, der Kommandostruktur und den Entscheidungsprozessen, also der Governance.

### **Der Paradigmenwechsel: Die Rückkehr der *Wars of necessity***

Um den Paradigmenwechsel zu verstehen, den die Nato seit 2014 durchläuft, hilft die Unterscheidung zwischen sogenannten notwendigen Einsätzen (*wars of necessity* bzw. *non-discretionary operations*) und solchen aus freiem Entschluss bzw. nach eigenem Ermessen (*wars of choice* bzw. *discretionary operations*).<sup>43</sup>

Im Kalten Krieg bestand aus Sicht der Nato die größte Bedrohung in einem existenzgefährdenden Angriff: Es ging um das Überleben der Staaten bzw. des Bündnisses; die Verteidigung gegen solch einen existenzbedrohenden Angriff wäre ein *war of necessity* bzw. ein *non-discretionary*, ein verpflichtender Einsatz gewesen. Deshalb waren die Alliierten einverstanden, dem militärischen Nato-Oberbefehlshaber weitreichende Entscheidungsbefugnisse zu übertragen, damit er im Krisenfall rasch hätte handeln können. Es dominierte die Sorge, zu langsam zu reagieren und von militärischen Entwicklungen überrumpelt zu werden.

Nach dem Ende des Kalten Krieges blieb Bündnisverteidigung zwar vertraglich eine Aufgabe, aber praktisch konzentrierte sich die Nato auf Krisenmanagement, beispielsweise auf dem Balkan. Ihre Einsätze berührten nicht direkt die vitalen Interessen der Nato-

43 Charles Krauthammer, »Wars of Choice, Wars of Necessity«, in: *Time* (online), 28.10.2001, <<http://content.time.com/time/magazine/article/0,9171,181599,00.html>> (Zugriff am 27.9.2019); Richard N. Haass, »The Necessary and the Chosen«, in: *Foreign Affairs*, 88 (Juli/August 2009) 4, S. 167–168. So griffig der Ausdruck »war of choice« für nationale Entscheidungen ist, so missverständlich ist er im Nato-Kontext, weil er einen willkürlichen Krieg zur Interessenverfolgung und einen Krieg bzw. eine militärische Auseinandersetzung zwischen Staaten insinuiert. Bei Nato-Kriseninterventionen wie in Afghanistan war das nicht der Fall. Um Missverständnisse zu vermeiden, werden im Folgenden die Begriffe *discretionary* und *non-discretionary* verwendet.

Staaten. Die Beteiligung war eine politische Entscheidung, jedoch keine Verpflichtung und unterlag selten dem hohen Zeitdruck, den die Bündnisverteidigung erfordert hätte. Es waren *discretionary* Einsätze.

Daher beschlossen die Nato-Staaten Reformen, die dieser Veränderung Rechnung trugen. Zum Beispiel wurde die Zahl der militärischen Hauptquartiere (HQs) der Nato und die Stärke des dort eingesetzten Personals drastisch reduziert: von 64 HQs (1991) auf 7 (2017), von 24 000 auf 7 000 Personen.<sup>44</sup> (Gleichzeitig wuchs die Nato von 16 auf 29 Mitglieder.) Die Kommandostruktur sollte flexibler, kostengünstiger und weniger personalintensiv werden.

Die Streitkräftestruktur wurde ebenfalls reformiert. Zur Reform gehörte 2002 die Gründung der NATO Response Force (NRF). Neben ihrer Funktion als schnelle Krisenreaktionstruppe war sie als Transformationsriemen konzipiert, um den Alliierten zu helfen, ihre Streitkräfte von schweren, mechanisierten Bündnisverteidigungstruppen hin zu leichten, flexiblen und verlegfähigen Kriseneinsatzkräften umzuformen.

Schließlich passten die Nato-Staaten auch die politischen und militärischen Entscheidungsprozesse an. Der Fokus verlagerte sich von Schnelligkeit zur Aufwertung der Bedeutung politischer Gremien wie des Nordatlantikrats (NAC). Dies war nicht nur der Wunsch der Alliierten. Vielmehr verlangte die Krisenreaktion in entfernten Regionen eine kontinuierliche, teilweise detaillierte politische Kontrolle, da militärische Aktionen dort große politische Auswirkungen haben konnten. Die Kompetenzen des SACEUR (Supreme Allied Commander Europe) wurden seit 1990 begrenzt und die Verfahren um politische Genehmigungsschritte ergänzt.

Beobachten zufolge führte diese Entwicklung dazu, dass die militärischen Vertreter zurückhalten-der wurden, wenn es um entschlossenes Agieren ging, dass sie politische Argumente antizipierten und die Zahl militärischer Optionen von vornherein verringerten. Langfristig habe das einen (schwer messbaren) Mentalitätswechsel nach sich gezogen.<sup>45</sup> Das Ergebnis

sei eine größere Bereitschaft, militärische Prozesse politisch zu kontrollieren, sowie eine Herangehensweise, in der militärische Einsätze als Möglichkeit, nicht aber als Notwendigkeit verstanden werden.<sup>46</sup>

Diese Entwicklung ordnet sich ein in eine Tendenz zumindest in Westeuropa, in der militärische Mittel an Bedeutung und Sichtbarkeit verloren haben und ihr Nutzen hinterfragt wird. Armeen wurden im Rahmen der Friedensdividende und aufgrund von Sparmaßnahmen verkleinert. Gleichzeitig gewannen Themen wie zivile Krisenprävention und umfassende zivil-militärische Ansätze an Gewicht. Einsätze wie in Afghanistan hatten die Grenzen militärischer Mittel aufgezeigt, zu einer Einsatzmüdigkeit und einer Desillusionierung über die Wirksamkeit von militärischem Krisenmanagement und Stabilisierung geführt.

Die Rückkehr zur Bündnisverteidigung seit 2014 bedeutet de facto eine Wiederkehr des Paradigmas der *non-discretionary* Einsätze unter anderen Bedingungen. Nach Jahren des Krisenmanagements weit außerhalb der Nato-Grenzen mit leichten Kontingenten muss die Nato wieder lernen, Abschreckung und kollektive Verteidigung an den eigenen Grenzen mit mechanisierten Großverbänden zu gewährleisten, und sie muss mit neuen Aspekten wie Cyberbedrohungen und Resilienz umgehen. Damit ist eine Inkompatibilität offensichtlich geworden: zwischen den Rahmenbedingungen, die wieder auf *non-discretionary* Einsätze verwiesen, und den internen Prozessen, die auf *discretionary* Einsätze ausgerichtet waren.

Die Nato arbeitet daran, diese Diskrepanz zu überwinden. Dafür gibt es drei Schlüsselbereiche: die Streitkräftestruktur, die Kommandostruktur und die Entscheidungsverfahren.<sup>47</sup>

## Reform von Streitkräfte- und Kommandostruktur und von Entscheidungsprozessen

Erstens geht es darum, die Nato-Streitkräftestruktur (NATO Force Structure, NFS) anzupassen. Die NFS besteht aus den Streitkräften der Staaten sowie nationalen oder multinationalen Verbänden und Hauptquartieren (HQs), wie zum Beispiel dem HQ Multinational Corps North-

<sup>44</sup> BMVg, *Anpassung NATO-Kommandostruktur*, Berlin, 9.11.2017, <<https://www.bmvg.de/resource/blob/19664/295f50f5cb2361404aeb5abb84ccc16/17-11-09-anpassung-der-kommandostruktur-data.pdf>> (Zugriff am 3.1.2019).

<sup>45</sup> Gespräche im Nato-HQ und in Nato-Vertretungen im April 2017, Juni und Juli 2018 sowie im BMVg im Juli 2018; siehe Ian J. Brzezinski/Tomáš Valášek, *Reanimating NATO's Warfighting Mindset: Eight Steps to Increase the Alliance's Political-Military Agility*, Bratislava: Globsec Policy Institute, April 2017 (Globsec Nato Adaptation Initiative Supporting Paper).

<sup>46</sup> Gespräche im Nato-HQ im September 2017 und Juni 2018, in Verteidigungsministerien und Think-Tanks in Berlin, Paris, London, Bratislava, Prag und Tallinn, September 2017 bis Juni 2018.

<sup>47</sup> Die meisten Informationen zu diesen Bereichen sind eingestuft. Viele Aussagen beruhen auf vertraulichen Interviews.

east (MNC NE) in Polen. Der Reformprozess hat im Frühjahr 2014 begonnen. Bislang letzter Schritt war die 2018 beim Gipfel in Brüssel verabschiedete NATO Readiness Initiative 4-30 (NRI).

Die geographischen Bedingungen in Europa, aber auch die russische Militärdoktrin legen nahe, dass Russland im Falle eines Konflikts versuchen würde, der Nato seinen Zeitplan aufzuzwingen. Entsprechend wichtig ist es, dass die Nato in der Lage ist, schnell zu reagieren, dass sie also ausreichend Truppen schnell verfügbar hat und einsetzen kann. Allerdings haben die Nato-Staaten nach Jahrzehnten des Krisenmanagements außerhalb des Bündnisgebiets verlernt, Streitkräfte und Ausrüstung *im* Bündnisgebiet, das heißt auf europäischem Territorium, rasch bereitzustellen und zu bewegen und dann im Einsatzgebiet zu kooperieren. Ein Kernthema ist daher seit 2014 die Verbesserung der »Responsiveness« (Reaktionsfähigkeit: imstande zu sein, zügig Entscheidungen zu treffen und Kräfte schnell zu entsenden) und der »Readiness« (Einsatzbereitschaft: über genug einsatzfähige, ausgerüstete und interoperable Kräfte zu verfügen, die schnell und glaubwürdig eingesetzt werden können). Die wichtigsten Reformschritte seit 2014 zeigt Tabelle 1 (S. 22f).

Bei der Umsetzung traten bald Probleme auf, weil diese Reformen ein Umdenken von Staaten und Nato erforderten. So muss die Nato, um die Einsatzbereitschaft zu erhöhen, (wieder) die planerischen, logistischen und materiellen Voraussetzungen dafür schaffen, größere Verbände schneller an einen Einsatzort zu verlegen und dort rascher einsatzfähig zu haben.<sup>48</sup> Während im Krisenmanagement vorrangig kleinere Kontingente operierten, national vorwiegend in Einheits- und Bataillonsgröße (bis circa 3000 Mann in multinationalen Kontingenten), geht es nun um die schnelle Verlegung, Führung und den geschlossenen Einsatz komplexer Großverbände in Brigade- und Divisionsstärke mit allen Kampf- und Einsatzunterstützungstruppen, das heißt von mehreren zehntausend Soldaten.

Die Bereitstellung erfordert Zeit und Geld — was schwierig ist angesichts des immer noch desolaten Zustands der europäischen Streitkräfte, die durch andere Einsätze stark beansprucht sind. Das zeigt exemplarisch die Erfahrung, die die Bundeswehr machte, als sie 2015 und 2019 die Führung der Landanteile der Very High Readiness Joint Task Force

(VJTF) übernahm. Beide Male musste sie Material aus der gesamten Bundeswehr zusammensammeln, um die deutschen VJTF-Teile auszurüsten. Auch fehlt es schlicht an Masse, also der Fähigkeit, größere und mechanisierte Verbände für die Follow-on Forces aufzustellen, die der VJTF/NRF folgen können. Zudem funktioniert die Fähigkeit zur schnellen Verlegung nur unbefriedigend.<sup>49</sup>

### **Militärische Mobilität ist zu einem zentralen verteidigungspolitischen Thema geworden.**

Tatsächlich ist militärische Mobilität, also die schnelle Verlegung von Streitkräften und Material über Ländergrenzen hinweg, zu einem zentralen verteidigungspolitischen Thema geworden.<sup>50</sup> Problematisch ist die häufig ungeeignete zivile Infrastruktur, zum Beispiel Brücken, die für Transporte schweren Geräts (wie Panzer) nicht (mehr) ausgelegt sind. Auch sind die regulativen Vorgaben in Europa starr, etwa die Verfahren zur Genehmigung grenzüberschreitender Militärtransporte. Schließlich haben sich die nationalen Bedingungen verändert. Die Staaten haben frühere Abkommen nicht verlängert, zum Beispiel mit nationalen Bahnbetreibern für Militärtransport-Kapazitäten.

Da die Befugnisse hier vor allem bei den Ländern und der EU liegen, kann die Nato lediglich eine koordinierende Rolle spielen. So ist 2018 ein Enablement Plan for SACEUR's Area of Responsibility verabschiedet worden. Er umfasst alle militärischen und

<sup>48</sup> Heinrich Brauss, *NATO beyond 70: Renewing a Culture of Readiness*, Tallinn: ICDS, November 2018 (Analysis).

<sup>49</sup> Matthias Gebauer/Konstantin von Hammerstein/Peter Müller/Christoph Schult, »Substantial Risk. NATO Grapples with Serious Organizational Shortcomings«, in: *Spiegel Online*, 20.10.2017, <<https://www.spiegel.de/international/world/nato-faces-serious-shortcomings-in-command-revamp-a-1173947.html>> (Zugriff am 20.5.2019); David A. Shlapak/Michael W. Johnson, *Reinforcing Deterrence on NATO's Eastern Flank. Wargaming the Defense of the Baltics*, Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2016 (RR-1253-A).

<sup>50</sup> Jeffrey Rathke, »NATO's Problem in Europe Is Mobilization. What Good Is Buying More Tanks without the Bridges and Rail Lines to Get Them to a Flashpoint?«, in: *Wall Street Journal* (online), 10.1.2018, <<https://www.wsj.com/articles/natos-problem-in-europe-is-mobilization-1515628083>> (Zugriff am 27.9.2019); Elisabeth Braw, »Europe's Readiness Problem. Why the Continent's Militaries Are Slow — and What to Do about It«, in: *Foreign Affairs* (online), 30.11.2017, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2017-11-30/europes-readiness-problem>> (Zugriff am 27.9.2019).

zivilen Maßnahmen, die zu treffen sind, um Nato-Streitkräfte in einer Krise und im Verteidigungsfall rasch quer durch Europa — zu Lande, in der Luft und über See — in die möglichen Einsatzräume zu bringen und dies im Frieden bereits üben zu können. Es sind aber die Nato-Staaten selbst, die diesen Plan aufgrund ihrer regulativen Befugnisse und finanziellen Möglichkeiten (etwa zur Bereitstellung von Mitteln für die Renovierung von Brücken und Straßen) implementieren müssen. Die Bundeswehr hat unter anderem neue Abkommen mit der Deutschen Bahn über Transportkapazitäten abgeschlossen. Darüber hinaus hat die Europäische Kommission beschlossen, im Rahmen ihres milliardenschweren mehrjährigen Programms zur Modernisierung der transeuropäischen Transportinfrastruktur auch die Belange militärischer Transporte zu berücksichtigen. Im März 2018 hat sie einen Aktionsplan angenommen, der zum Ziel hat, gemeinsame militärische Anforderungen zu identifizieren und sich auf sie zu einigen. Der Plan soll Verbesserungen bei der Transportinfrastruktur, regulativen und prozeduralen Aspekten, Zoll und Steuerangelegenheiten sowie grenzüberschreitenden Genehmigungen bringen.<sup>51</sup>

Die Nato-Staaten üben auch wieder häufiger die Verlegung größerer Verbände, sowohl in Nato- als auch in multinationalen Übungen. Ein Beispiel ist die alle neun Monate stattfindende Übung Atlantic Resolve, in deren Rahmen die USA seit 2017 eine Brigade von den USA durch Europa zu Übungen und zur Rotation an die Nato-Ostgrenze verlegen. Auf diese Weise lassen sich verschiedene Dimensionen der Verlegefähigkeit üben, vom grenzüberschreitenden Verkehr bis zur Belastbarkeit der Infrastruktur. Im Frühjahr 2020 sollen die gesammelten Erfahrungen im größeren Rahmen nutzbar gemacht werden: In der Übung Defender 2020 wollen die US-Landstreitkräfte mehr als 20 000 Soldaten von den USA nach Osteuropa verlegen. Zusammen mit verbündeten Kräften und in Europa stationierten US-Soldaten, insgesamt rund 37 000 Mann, sollen sie anschließend an einer gemeinsamen Übung teilnehmen.<sup>52</sup>

<sup>51</sup> European Commission, *Joint Communication to the European Parliament and the Council on the Action Plan on Military Mobility*, Brüssel, 28.3.2018 (JOIN(2018) 5 final); dies., *Defending Europe: Improving Military Mobility within and beyond the European Union*, Brüssel, 20.11.2018, <[https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/2018\\_military\\_mobility\\_factsheet\\_0.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/2018_military_mobility_factsheet_0.pdf)> (Zugriff am 30.10.2019).

<sup>52</sup> U.S. Army Europe Public Affairs Office, *Fact Sheet: Defender-Europe 20*, 6.10.2019, <<https://www.eur.army.mil>

## **Noch ist viel zu tun, damit die Nato im Krisenfall Truppen schnell genug bereitstellen und Kräfte Verbündeter in Randlage verstärken kann.**

Trotz zahlreicher Fortschritte seit 2014 ist aber noch viel zu tun, damit die Nato im Krisenfall Truppen schnell genug bereitstellen und nationale Verteidigungskräfte von Verbündeten in Randlage verstärken kann. Die Reformen gestalten sich auch deshalb schwierig, weil viele Entscheidungen Kompromisse erforderten. In den Nato-Staaten, die zuvor Mitglieder des Warschauer Vertrags waren, sind wegen der Nato-Russland-Grundakte (NRGA) von 1997 keine substantiellen Nato-Kampftruppen permanent stationiert.<sup>53</sup> Seit 2014 musste die Nato ihre Einsatzfähigkeit aber gerade hier erhöhen. Der Kompromiss liegt darin, Truppen rotierend zu stationieren, um die Vorgaben der NRGa nicht zu verletzen, die Einsatzbereitschaft von HQs und Logistik zu verbessern, die nicht unter die NRGa fallen, rasche Verstärkung sicherzustellen und dadurch das Nato-Verteidigungsversprechen zu untermauern.

Kompromisse galt es ebenso bei den Planungen zu finden. Die neuen Maßnahmen sind nur sinnvoll, wenn sie in Vorausplanungen eingebettet sind. Für jene Staaten, die nach dem Ende des Kalten Krieges der Nato beigetreten sind, lagen nur generische Planungen vor. Insbesondere diese Alliierten drängten auf eine detaillierte Ausarbeitung, wohingegen

Portals/19/documents/DEFENDEREurope/DEFENDEREurope20 Factsheet191007.pdf?ver=2019-10-07-073019-827> (Zugriff am 4.11.2019).

<sup>53</sup> *Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation*, Paris, 27.5.1997, <[https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_25468.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_25468.htm)> (Zugriff am 4.1.2019). Die Nato-Russland-Grundakte beschränkt Atomwaffen und Kampftruppen, nicht die Zahl der Headquarters. Letztere gehören zur »infrastructure« und wären erlaubt. Die entscheidenden Aussagen sind (Absatz IV *Political-Military Matters*) die drei nuklearen »no's« (NATO states have »no intention, no plan and no reason to deploy nuclear weapons on the territory of new members«) und die nicht weiter spezifizierte Nato-Selbstverpflichtung, keine substantiellen Kampftruppen auf dem Territorium der neuen Mitglieder zu stationieren (»the Alliance will carry out its collective defence and other missions by ensuring the necessary interoperability, integration, and capability for reinforcement rather than by additional permanent stationing of substantial combat forces. Accordingly, it will have to rely on adequate infrastructure«). Das Festhalten an der Grundakte bleibt in der Nato umstritten.



Tabelle 1

**Wichtige Beschlüsse zur Nato-Anpassung seit 2014**

Reform/Verstärkung der NATO Response Force (NRF), inklusive Very High Readiness Joint Task Force (VJTF) (2014)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Verkürzung der Reaktionszeit</li> <li>■ Land-, Luft- und Seestreitkräfte in einer Stärke von insgesamt rund 40 000, einschließlich Heereskräfte in Divisionsstärke</li> <li>■ mehr Übungen, Ausrichtung auf Artikel-5-Szenarien</li> <li>■ Gründung der VJTF, einer sehr schnellen Eingreiftruppe von 5000 bis 7000 Mann (Landkomponente) innerhalb der NRF</li> <li>■ VJTF-Bestandteile sollen binnen weniger Tage verlegefähig sein</li> <li>■ einsetzbar für kollektive Verteidigung (Schwerpunkt) und Krisenbewältigung</li> </ul>
NATO Force Integration Units (NFIU) (2014)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Dislokierung kleiner regionaler Stäbe mit circa 40 Mann in allen Hauptstädten der Alliierten in Mittel- und Osteuropa</li> <li>■ Unterstützung bei Planung und Koordinierung von Ausbildung und Übungen</li> <li>■ Aufnahme von Verstärkungskräften im Krisen- und Verteidigungsfall</li> </ul>
Stärkung regionaler Hauptquartiere (2014)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Personalaufwuchs, Multinationalisierung, höhere Einsatzbereitschaft, Aufgabenzuwachs</li> <li>■ zum Beispiel HQ Multinational Corps Northeast (MNC NE) in Szczecin/Polen, Multinational Divisional HQ North East (MND NE) in Elbląg/Polen, Multinational Divisional HQ South East (MND SE) in Bukarest/Rumänien</li> </ul>
Intensivierung von Übungen <sup>a</sup> (2014)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ mehr Nato- und multinationale Übungen</li> <li>■ größere Beteiligung</li> <li>■ Fokus auf Bündnisverteidigung</li> <li>■ auf nationaler Ebene zum Teil Zunahme militärischer und ressort-übergreifender Übungen</li> </ul>
enhanced Forward Presence (eFP) in den baltischen Staaten und in Polen (2016)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Vornepräsenz auf Basis rotierender, einsatzfähiger multinationaler Battlegroups (circa 1000 Mann)</li> <li>■ Präsenz der 3 Nuklearstaaten stärkt Abschreckungsbotschaft</li> </ul>
tailored Forward Presence (tFP) im Schwarzmeerraum <sup>b</sup> (2016)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ multinationale Übungen im Rahmen der Multinational Brigade South-East in Craiova/Rumänien; Verstärkung von Aufklärung und Übungen im Luftraum über dem Schwarzen Meer; vermehrte multinationale Marine-Übungen</li> <li>■ limitiert durch Vertrag von Montreux, der Einsätze und multinationale Patrouillen im Schwarzen Meer und in der Meerenge außer für Anrainer einschränkt<sup>c</sup></li> </ul>

**a** NATO, »Wales Summit Declaration«, Press Release (2014) 120, Brüssel, 5.9.2014, Paragraph 10.

**b** Ulla Schmidt, *Advancing Stability in the Black Sea Region*, Brüssel: NATO Parliamentary Assembly, 7.10.2017 (Special Report 159 CDS 17 E).

**c** *Convention sur le régime des Détroits, Montreux*, 20.7.1936, <<https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP08C01297R000500030013-2.pdf>> (Zugriff am 4.1.2019).

Tabelle 1 (Forts.)

**Wichtige Beschlüsse zur Nato-Anpassung seit 2014**

Graduated Response Plans (GRPs) (2014)	■ Erarbeitung neuer regionaler Pläne für abgestuften Einsatz der VJTF, NRF und von sogenannten Follow-on Forces in einer Krise zur Verstärkung von Abschreckung und zur Verteidigung, im Norden, Osten und Südosten des Nato-Gebiets
NATO Readiness Initiative 4-30 (NRI) (2018) <sup>d</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ bis 2020 wollen Nato-Staaten 30 Staffeln Kampfflugzeuge, 30 große Kriegsschiffe und 30 Kampftruppenbataillone in höchstens 30 Tagen im Einsatzraum einsatzbereit haben</li> <li>■ diese sollen zu hocheinsatzbereiten Heeres-Großverbänden (Brigaden), maritimen Einsatzgruppen und Geschwader der Luftstreitkräfte weiterentwickelt werden</li> <li>■ keine neuen, sondern bessere Einsatzbereitschaft vorhandener Kräfte</li> </ul>

<sup>d</sup> NATO, »Brussels Summit Declaration«, Press Release (2018) 074, Brüssel, 11.7.2018, Paragraph 14.

andere einen abgestuften Ansatz befürworteten, der auch hybriden Bedrohungen gerecht wird. Der Kompromiss war die Erstellung sogenannter Graduated Response Plans (GRP) ab 2014 für verschiedene geographische Räume, etwa die baltische Region.

Die GRPs gehen über die bisherigen allgemein gehaltenen Planungen hinaus. Allerdings sind sie vor allem für die ersten Kräfte vor Ort spezifiziert, also für die VJTF und die restliche NRF, weniger detailliert für die Folgekräfte. In erster Linie wollen nämlich jene Staaten, die Verstärkungen stellen sollen (z.B. die USA), in einer Krise die politische Kontrolle behalten. Dies betrifft hauptsächlich Krisen, die durch hybride Aktionen gekennzeichnet wären und bei denen die Qualifizierung als Angriff schwierig wäre, ebenso wie die Zuordnung zu einem Angreifer. Die Staaten wollen durch politische Kontrolle sicherstellen, dass durch schrittweise, aber wirkungsvolle Truppenverstärkungen die Lage stabilisiert werden kann und dies zur Stärkung der Abschreckung beiträgt und damit zur Deeskalation.

Namentlich die Staaten an der östlichen Nato-Grenze, die sich besonders bedroht fühlen und als Erste von einem Angriff betroffen wären, erwarten hingegen, dass detailliertere Pläne mit eindeutiger Kräfteassignierung ausgearbeitet werden und weitere regionale Truppenstationierungen stattfinden. Die Nato hat im Frühjahr 2019 eine (eingestufte) neue Nato-Militärstrategie verabschiedet, die erste seit 1967. Ihr soll ein umfassendes Konzept für die Ab-

schreckung und Verteidigung in der euroatlantischen Region folgen. In diesem Rahmen soll auch die Frage detaillierter Vorausplanungen und Kräftezuordnungen neu betrachtet werden.

Das zweite zentrale Feld der Anpassung betrifft die Nato-Kommandostruktur (NATO Command Structure, NCS). Die NCS bezeichnet das Netzwerk aus multinational integrierten militärischen Kommandobehörden der Nato auf strategischer und operativer Ebene. Durch die stehende NCS soll die Nato jederzeit über ein klares Lagebild verfügen, sofort planen und der politischen Ebene schnell Optionen vorlegen können. Die NCS soll Einsätze jeder Größenordnung und Komplexität führen können.

Nachdem die Reform der Streitkräftestruktur 2014 in die Wege geleitet worden war, beschlossen die Staaten 2016 auch eine Überprüfung der Kommandostruktur.<sup>54</sup> Dabei fiel auf: Die Nato besaß gar nicht die Führungskapazitäten, die sie für ihr lange vor 2014 formuliertes Ambitionsniveau brauchte, also um folgende Operationen durchführen zu können: zwei große (Major Joint Operation: MJO; Korpsgröße bei Landstreitkräften) und sechs kleine Operationen (Smaller Joint Operations: SJO; Divisions- und Brigadestärke) oder eine sehr große Operation (MJO+; mehrere Korps). Die NCS musste so angelegt werden, dass

<sup>54</sup> NATO, »Warsaw Summit Communiqué« [wie Fn. 17], Paragraph 46.

sie (wieder) größere Operationen zur Verteidigung planen, üben und führen konnte. Zudem mussten neue Elemente, wie Cyberoperationen und komplexe Logistik, aufgenommen werden. Schließlich muss die NCS weiterhin imstande sein, Stabilisierungsaufgaben zu übernehmen.

Diese militärischen Fragen hatten politische Auswirkungen. Zwar war die Notwendigkeit einer NCS-Reform unumstritten, vor allem die westlichen Alliierten wollten aber höhere Kosten und Verteilungskämpfe im Rahmen einer Neustationierungsdebatte vermeiden. Daraus resultierte zunächst eine Ergänzung der Kommandostruktur, aber keine grundlegende Veränderung derselben.

Auf dem Gipfel in Brüssel 2018 haben die Bündnispartner dann eine strukturelle Entscheidung getroffen: ein moderater Aufwuchs der Kommandostruktur, mit Fokus auf Logistik, militärischer Mobilität und Cyberabwehr. Rund 1200 neue Dienstposten sind geschaffen worden (zum Vergleich: im Kalten Krieg gab es 16 000 Posten, jetzt circa 7000, die um 1200 ergänzt werden sollen). Zwei neue Kommandos sollen den Nato-Staaten ermöglichen, zur Verstärkung vorgesehene Truppen zu verlegen und zu schützen. Das US-geführte Joint Force Command Atlantic in Norfolk/Virginia wird die Luft- und Seewege zwischen Nordamerika und Europa auf dem Atlantik sichern, zum Beispiel für US-Verstärkungskräfte, die in Europa eingesetzt werden sollen. Das in Ulm angesiedelte Joint Support and Enabling Command (JSEC) unter deutscher Führung wird unter anderem die Bewegung von Truppen und Material und deren Schutz in Europa organisieren. Überdies wird ein Zentrum für Cyberoperationen im obersten militärischen Hauptquartier SHAPE eingerichtet.

Die volle Funktionsfähigkeit der NCS wird sich allerdings nur erreichen lassen, wenn sie mit den militärischen HQs der Nationen besser zusammenarbeitet. Diese nationalen HQs können ebenso für nationale Einsätze oder EU-Missionen genutzt werden. Damit bleibt der Gesamtaufwand für die Staaten begrenzt. Auf diese Weise kann zum Beispiel Deutschland als Führungsnation für eigene Vorhaben, etwa in der EU, auf das JSEC in Ulm zurückgreifen. Das bedeutet zwar für Deutschland höhere Kosten, weil der Grundbetrieb nicht durch Common Funding der Nato gedeckt wird, aber eben auch mehr Mitsprache.

*Drittens geht es um die Anpassung und Beschleunigung der Entscheidungsfindung auf Nato-Ebene.*

Die Nato muss glaubwürdig vermitteln können, dass sie im Krisenfall handlungsfähig ist. Krisen können sich trotz einer Verbesserung von Aufklärung und Frühwarnindikatoren schnell entwickeln. Daher müssen der Nordatlantikrat (NAC), das höchste politische Gremium der Nato, und die nationalen Entscheidungsträger in die Lage versetzt werden, eine Krisensituation schnell zu identifizieren, zu analysieren, den Handlungsbedarf zu benennen und entsprechende Antworten zu definieren.

Das heißt erstens, über militärische Optionen zu verfügen, über die die Nato entscheiden kann. Es bedeutet zweitens, dass der Entscheidungsprozess auch unter erschwerten Bedingungen (Zeitdruck, Lahmlegung kritischer Infrastrukturen, nukleare Erpressungsversuche) gewährleistet ist. Detaillierte Planung und zügige Entscheidungsfindung zusammen ermöglichen eine effektive Nato-Reaktion.

Teil der Kultur schneller Entscheidungen ist die Abwägung, ob in bestimmten Situationen militärische Schnelligkeit oder politische Kontrolle Priorität hat: Wie viel darf der ranghöchste militärische Kommandeur der Nato, der Supreme Allied Commander Europe (SACEUR), entscheiden, für welche Entscheidungen benötigt er eine politische Autorisierung durch die Alliierten und für welche Entscheidungen kann oder muss er Vorabautorisierungen erhalten?

Das Verhältnis von politischer Kontrolle und (präautorisierter) militärischer Entscheidungsgewalt hat sich seit dem Ende des Kalten Krieges verändert. Im Kalten Krieg waren die Nato-Staaten bereit, dem SACEUR weitreichende Kompetenzen zuzugestehen, weil ein möglicher Krisenfall sich rasch zu einer existentiellen Bedrohung, also zum Verteidigungsfall entwickeln konnte. Während der letzten 20 Jahre des Krisenmanagements hingegen hat der SACEUR Entscheidungsbefugnisse eingebüßt. Nun stellt sich die Frage, ob das Verhältnis erneut angepasst werden muss.<sup>55</sup>

55 Jens Ringsmose/Sten Rynning, »Now for the Hard Part: NATO's Strategic Adaptation to Russia«, in: *Survival*, 59 (2017) 3, S. 129–146; dies., »The NATO Response Force: A Qualified Failure No More?«, in: *Contemporary Security Policy*, 38 (2017) 3, S. 443–456; Elisabeth Braw, »Why NATO Needs a Streamlined Decisionmaking Process«, in: *The National Interest* (online), 1.5.2018, <<https://nationalinterest.org/feature/why-nato-needs-streamlined-decisionmaking-process-25649>> (Zugriff am 27.9.2019); Gespräche im Nato-HQ im April 2017, in Riga

In einigen Staaten, wie Polen, dominiert die Sorge, die Nato würde aufgrund politischer Entscheidungsprozesse zu spät reagieren und vor vollendete Tatsachen gestellt werden. Diese Länder wollen daher dem SACEUR mehr Entscheidungsgewalt zubilligen. Staaten wie Deutschland oder Frankreich befürchten indessen, eine schnelle militärische Reaktion ohne politische Untermauerung könnte einen Konflikt verschärfen. Auch könnte es nachträglich kontroverse Debatten darüber geben, ob die Reaktion angemessen war. Nicht auszuschließen ist das Risiko, dass Staaten ihre Einheiten zurückbehalten, wenn sie die Einschätzung des SACEUR nicht teilen. Der Schaden für die politische und militärische Glaubwürdigkeit der Nato wäre enorm.

Hier zeigt sich eine Spaltung innerhalb der Nato. Die meisten mittel- und osteuropäischen Staaten befürworten eine Übertragung weitreichenderer Kompetenzen. Sie fühlen sich aufgrund ihrer geographisch exponierten Lage von Russland bedroht, und da sie nur über kleine oder begrenzte nationale Verteidigungskräfte verfügen, sind sie von der militärischen Unterstützung anderer stärker abhängig als die westeuropäischen Staaten. Die meisten anderen Alliierten sind zurückhaltend. Die USA sprechen sich ebenfalls für eine Kompetenzausweitung aus, sind aber ein Sonderfall: Der SACEUR ist gleichzeitig Befehlshaber des US European Command (USEUCOM) und somit stets ein US-amerikanischer General oder Admiral.

Zwar verfügt der SACEUR de jure über beträchtliche Kompetenzen. In den Jahren des Krisenmanagements hat es sich allerdings eingebürgert, dass die Oberbefehlshaber diese nicht in Anspruch nehmen. Stattdessen warten sie auf politische Weisung, weil sie sich der politischen Wirkung ihres Handelns, aber auch der militärischen Zurückhaltung einiger politischer Entscheider bewusst sind.

Seit 2014 haben die Nato-Staaten entschieden, die Kompetenzen des SACEUR geringfügig zu erweitern. Heute kann er bestimmte Truppen alarmieren und bereithalten, damit sie unverzüglich einsetzbar sind, sobald die politische Entscheidung getroffen ist. Die Verlegung in den Einsatzort und der Einsatz selbst erfordern die Entscheidung des NAC.

Diese Kompetenzerweiterung ordnet sich in den Kontext weiterer Beschlüsse ein, die die Entscheidungsbefähigung stärken sollen: Beschlüsse mit dem Ziel, das Informations- und Frühwarnsystem zu ver-

bessern, das NATO Crisis Response System zu überprüfen, die Entscheidungsverfahren zu beschleunigen und die GRPs zu entwickeln.

Der SACEUR hat jedoch nicht die Kompetenzen aus der Zeit des Kalten Krieges zurückbekommen. Damit einher geht der Vorteil, dass er durch etwaiges Handeln in der militärischen Logik nicht eine ungewollte politische Eskalation bewirkt. Zugleich ist das Warten auf die politische Billigung seiner Vorschläge, vor allem in einigen Hauptstädten, mit einem Nachteil verbunden: Ein entschlossener, rasch handelnder Gegner, der zudem unberechenbar agiert (indem er z.B. hybride Mittel einsetzt), kann die gesamte Nato vor vollendete Tatsachen stellen und sie handlungsunfähig machen – ohne dass der SACEUR frühzeitig zu handeln vermag.

Im Jahr 2017 hat die Nato ein Konzept beschlossen, mit dem sie ihr Kräftedispositiv, ihr Übungsprogramm und ihre Verlautbarungen besser planen und koordinieren will. Dabei spielt der intensivierte Austausch zwischen der politischen Ebene, dem NAC und dem militärischen Oberbefehlshaber SACEUR eine entscheidende Rolle. Wird dieser Ansatz zur geregelten Praxis, stellt sich die Frage größerer Kompetenzen für den SACEUR kaum mehr, weil er dann nach politischer Debatte im Bündnis erhält, was notwendig ist.

Zudem erarbeitet die Nato seit 2019 – auf Grundlage der 2019 verabschiedeten neuen Militärstrategie – ein Gesamtkonzept für Abschreckung und Verteidigung der Euroatlantischen Region. Darin ist zu klären, unter welchen Bedingungen und zu welchem Zeitpunkt dem SACEUR welche Kompetenzen in einer Krise oder bei einem Überraschungsangriff zugesprochen werden müssen. Erwartet wird auch, dass diese Arbeiten zu genauen Vorausplanungen für bestimmte Regionen führen, die die nach 2014 erstellten GRPs ersetzen würden.

Das weitaus größere Problem liegt letztlich im Bereich der »Readiness«, der Einsatzbereitschaft: Können die Staaten überhaupt ausreichend Truppen bereitstellen, und das schnell genug? Die Umsetzung der Readiness Initiative und das Wiedererlangen einer *culture of readiness*, wie auf dem Nato-Gipfel 2018 gefordert, sind von zentraler Bedeutung.

Darüber hinaus droht die Debatte die Aufmerksamkeit von anderen, relevanteren Themen abzulenken, etwa der Vorbereitung auf Szenarien wie Angriffe auf kritische Infrastrukturen oder Cyberbedrohungen. Hier stellt sich die Frage der SACEUR-Verantwortlichkeiten nicht, da die erste Antwort auf nationaler Ebene

im September 2017, in Tallinn im Juni 2018, in London und Paris im Oktober 2018.

und häufig im nichtmilitärischen Bereich gegeben werden muss.

### **Beim Thema Entscheidungsschnelligkeit der Nato im Krisenfall geht es letztlich um gegenseitiges Vertrauen und um Glaubwürdigkeit.**

Beim Thema Entscheidungsschnelligkeit der Nato im Krisenfall geht es letztlich um gegenseitiges Vertrauen und um Glaubwürdigkeit. Für einige Staaten steht der Zweifel an der gebotenen Schnelligkeit stellvertretend für den Zweifel an der Verlässlichkeit der Zusagen und der generellen Bereitschaft anderer Alliierten, im Krisenfall einzugreifen. Mit diesem Kernproblem müssen sich die Bündnispartner befassen.

Glaubwürdigkeit lässt sich unabhängig von Entscheidungsprozessen und Strukturen demonstrieren, etwa durch die glaubhaft schnelle Bereitstellung von Folgekräften, durch funktionierendes Material, steigende und sinnvoll eingesetzte Verteidigungsausgaben, Artikel-5-Szenario-Übungen (wie Trident Juncture 2018<sup>56</sup>), detaillierte Vorausplanungen (Contingency Operation Plans) und gegebenenfalls Vorratsbeschlüsse.

### **Fazit**

Bei den Reformen, die seit 2014 im Bereich Governance angestrengt wurden, sind drei Aspekte problematisch. Erstens die geringe Geschwindigkeit, mit der Veränderungen sichtbar werden. Das liegt nicht unbedingt am fehlenden Willen; es braucht schlicht Zeit, Entscheidungen wie die Bereitstellung neuer Ausrüstung umzusetzen.

Zweitens der Kompromisscharakter, der zwar ermöglicht, alle Alliierten an Bord zu haben, andererseits aber teils zu symbolischen oder für einige Staaten unbefriedigenden Entscheidungen führt. So muss etwa ein Kompromiss gefunden werden zwischen der Forderung nach Truppenpräsenz in den östlichen Nato-Staaten und der Forderung, die Nato-Russland-Grundakte zu respektieren.

Drittens bereitet sich die Allianz immer noch auf ein relativ traditionelles militärisches Szenario vor, das nur einen Teil der Bedrohungen abdeckt. Sicher-

lich hat sich die Nato breiter aufgestellt, vor allem im Bereich Cyber- und hybride Bedrohungen. Davon zeugen das Cyberspace Operations Centre und das European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats, in dem EU und Nato zusammenarbeiten. Doch muss die Nato Abschreckung und Verteidigung stärker domänenübergreifend denken, planen und üben, das heißt militärisch und zivil; und mit Partnern (Staaten, EU). Es bedeutet auch, Handlungsoptionen für die Grauzonen zu entwickeln. Das Bündnis muss reaktionsfähig sein, wenn sich der Graubereich zwischen Krieg und Frieden ausdehnt, in dem zwar Gewalt eingesetzt wird, diese aber weder eindeutig einer Konfliktpartei zugeordnet werden kann noch einen klaren militärischen Charakter hat – wenn also kein Verteidigungsfall im klassischen Sinne vorliegt, dafür jedoch ein Nato-Land destabilisiert wird oder seine Entscheidungszentren lahmgelegt werden. Die Nato muss die Szenarien erweitern, auf die sie sich vorbereitet, die aktuellen Nato-Pläne besser mit nationalen Plänen verbinden und umfassende Ansätze einbauen. All das kann indes nur mit Unterstützung der Staaten gelingen, weil sie diese Entwicklungen anstoßen und umsetzen müssen.

### **Ressourcen und Fähigkeiten**

Der dritte Erfolgsfaktor für die Handlungsfähigkeit der Nato ist die Bereitstellung von Ressourcen.

### **Steigende Verteidigungsausgaben seit 2014**

Über die faire Lastenteilung für die gemeinsame Verteidigung wird seit der Gründung der Nato gestritten. Regelmäßig wird der begründete Vorwurf laut, die Europäer würden einen ungleich größeren Teil der Last auf die USA abwälzen.<sup>57</sup>

Auf Druck der USA konzentriert sich die Debatte seit 2017 vor allem auf die Verteidigungsausgaben und das sogenannte 2-Prozent-Ziel, während andere Bereiche wie die militärischen Fähigkeiten weniger Aufmerksamkeit erhalten. Das 2-Prozent-Ziel tauchte bereits beim Gipfel in Prag 2002 auf. 2014 haben es die Nato-Staaten – erstmals auf Ebene der Staats- und Regierungschefs – in der Gipfelerklärung von

<sup>56</sup> Norwegian Armed Forces, *Exercise Trident Juncture 2018* (TRJE18). *Facts and Information*, 18.10.2018, <<https://forsvaret.no/en/Forsvaret/Documents/Facts-English.pdf>> (Zugriff am 4.1.2019).

<sup>57</sup> Zum Beispiel Charles A. Cooper/Benjamin Zycher, *Perceptions of NATO Burden-Sharing*, Santa Monica, CA: RAND Corporation, Juni 1989 (R-3750-FF/RC).



Wales im Rahmen des Defence Investment Pledge (DIP) verankert.<sup>58</sup> Die Alliierten verpflichten sich, 2 Prozent ihres BIP für Verteidigung auszugeben. 20 Prozent davon sollen in Beschaffung, Forschung und Entwicklung fließen. Darauf wollen die Bündnispartner bis 2024 hinarbeiten, um die Nato-Fähigkeitsziele zu erfüllen und die bestehenden Fähigkeitslücken zu beseitigen. Darüber hinaus verpflichten sie sich, ihre Streitkräfte entsprechend den Nato-Vorgaben aufzustellen und Interoperabilität zu gewährleisten. Es geht also nicht nur um mehr Geld. Der DIP enthält die klare Vorgabe, diese Investitionen an den Nato-Planungsvorgaben zu orientieren.

Juristisch ist die Frist jedoch weich: Die Staaten, die das 2-Prozent- und das 20-Prozent-Ziel noch nicht erreichen, sollen sich diesen Vorgaben bis 2024 *annähern*. Politisch haben die Alliierten die Verbindlichkeit dieser Ziele wiederholt bekräftigt, etwa auf allen Gipfeltreffen. Um die DIP-Umsetzung differenzierter einschätzen zu können, haben die Nato-Staaten 2017 beschlossen, dass jede Regierung zum Jahresende den Fortschritt in drei Kategorien belegen sollte, den sogenannten drei »Cs«: »Cash« (Verteidigungsausgaben), »Capabilities« (Fähigkeiten) und »Commitments« (Beiträge zu Operationen). Die Staaten sollen einen Plan vorlegen, wie sie bis 2024 die vereinbarten Zielvorgaben von 2 Prozent und 20 Prozent umsetzen wollen (vorbehaltlich der Billigung des Haushalts durch die Parlamente). Das Ergebnis wird bei den Verteidigungsministertreffen im Februar des Folgejahres besprochen.

### **Die Verteidigungshaushalte vieler Nato-Staaten sind seit 2014 gestiegen, einige sogar beträchtlich.**

Tatsächlich sind die Verteidigungshaushalte vieler Nato-Staaten seit 2014 gestiegen, einige sogar beträchtlich. Vom 2-Prozent-Ziel bleiben hingegen viele weit entfernt. Zwar gaben einige Staaten 2018 deutlich mehr aus als 2014 (z. B. Litauen), bei vielen anderen aber stagnieren die Aufwendungen (z. B. Spanien). 2014 erreichten 3 von 29 Staaten (USA, Großbritannien, Griechenland) das 2-Prozent-Ziel. 2018 waren es 7 (neu hinzu kamen Estland, Lettland, Litauen und

Polen; siehe Graphik 1, S. 28). 2024 könnten es 15 Alliierte (von 29)<sup>59</sup> sein.<sup>60</sup>

Eine positive Entwicklung ist auch für das 20-Prozent-Investitionsziel zu verzeichnen: 2014 erreichten 7 Staaten das Ziel, 2018 waren es 16 Alliierte (siehe Graphik 2, S. 29).

### **Ein kontroverses Ziel**

Eine faire Verteilung der Lasten ist wichtig für den Zusammenhalt eines Verteidigungsbündnisses, die Solidarität unter Alliierten und die Glaubwürdigkeit der einzelnen Bündnispartner. Aus dieser Perspektive klingt das 2-Prozent-Ziel verständlich und solidarisch: Alle Staaten tragen mit dem gleichen Anteil ihrer Wirtschaftsleistung zur Entwicklung der militärischen Fähigkeiten bei, die der Verteidigung der Gemeinschaft dienen.

Die Zahl allein ist jedoch nicht aussagekräftig genug, um die Verteidigungsfähigkeit der einzelnen Alliierten und deren fairen Beitrag zu den gemeinsamen Lasten zu messen und gegebenenfalls zu verbessern.<sup>61</sup> Politisch ist fraglich, ob das Insistieren von US-Präsident Trump auf dem Ziel tatsächlich alle Alliierte zu höheren Militärausgaben animiert. Es könnte in einigen Ländern auch kontraproduktiv wirken, da einzelne politische Gruppierungen es (fälschlich) als Forderung des US-Präsidenten ablehnen.

Hinzu kommen methodische Probleme. Erstens fokussiert das Ziel auf den Input, also die Investition. Die Effizienz (Output), also wie viel Nutzen dieser Input bringt und wie er zur Stärkung der Streitkräfte beiträgt, wird zwar Nato-intern analysiert, spielt aber

<sup>59</sup> Perspektivisch werden es mit Nordmazedonien 30 Staaten sein.

<sup>60</sup> Claudia Major/Christian Mölling/Torben Schütz/Alicia von Voss, *Background paper: What NATO's 2% Target Means for European Defence Budgets in 2024*, Berlin, 9.7.2018 (Non-Paper), <<https://drive.google.com/file/d/1x-ZnH9bitFBrbER876afyCnPPgKYLLrG/view>> (Zugriff am 1.10.2019); siehe auch »Press Conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg ahead of the Meetings of NATO Defence Ministers on 14 – 15 February«, Brüssel, 13.2.2018, <[https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_151503.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_151503.htm)> (Zugriff am 1.10.2019).

<sup>61</sup> Lucie Béraud-Sudreau/Bastian Giegerich, »NATO Defence Spending and European Threat Perceptions«, in: *Survival*, 60 (2018) 4, S. 53 – 74; Claudia Major, »Time to Scrap NATO's 2 Percent Pledge?«, Carnegie Europe, 28.4.2015 (Blog), <<https://carnegieeurope.eu/strategieurope/59918>> (Zugriff am 4.1.2019); Jan Techau, *The Politics of 2 Percent. NATO and the Security Vacuum in Europe*, Brüssel: Carnegie Europe, September 2015.

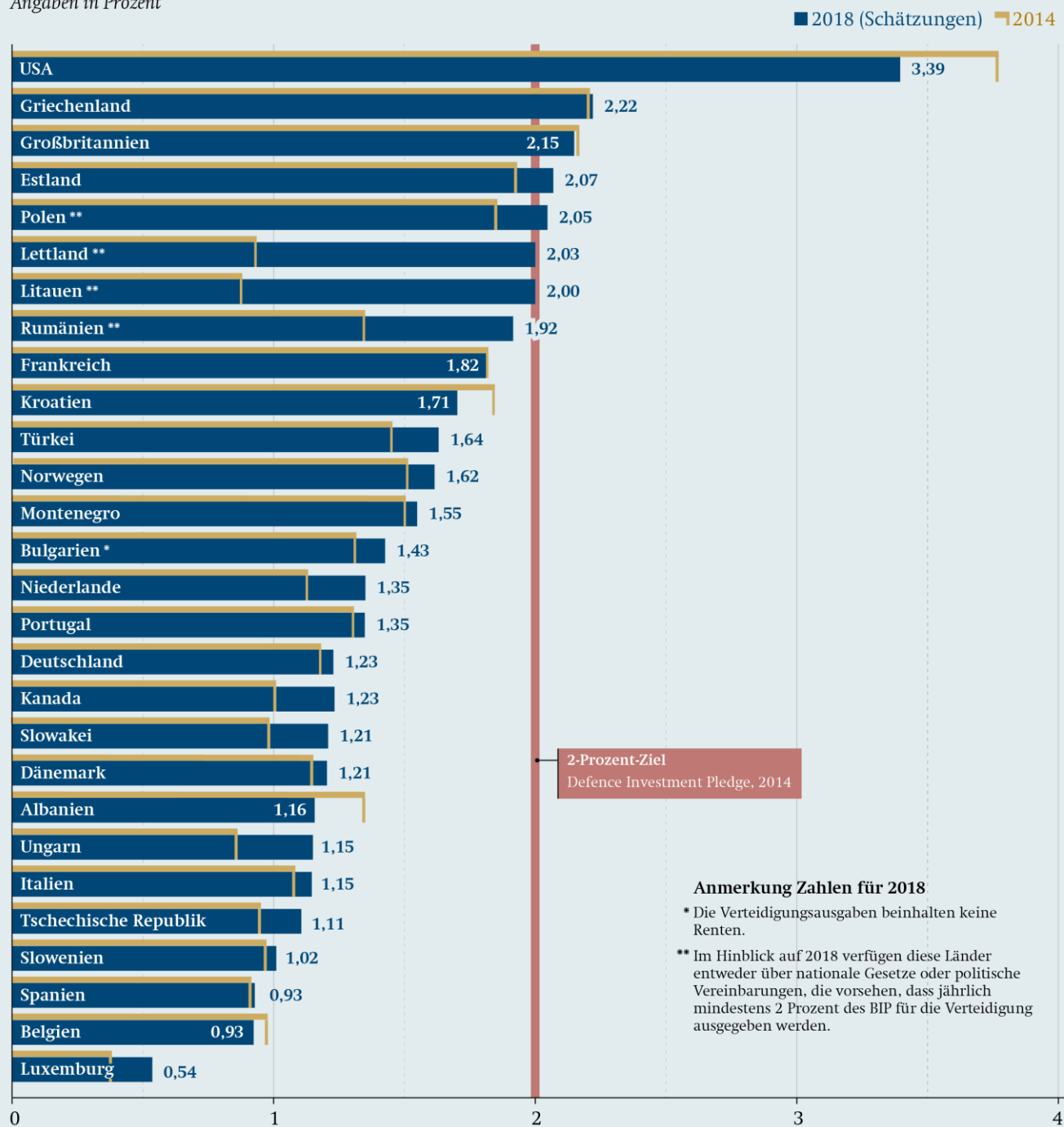
<sup>58</sup> NATO, »Wales Summit Declaration«, Press Release (2014) 120, Brüssel, 5.9.2014, Paragraph 14.

Graphik 1

## Verteidigungsausgaben der Nato-Staaten 2014 und 2018

Laut Einmeldungen bei der Nato, basierend auf Preisen und Wechselkursen von 2010

Angaben in Prozent



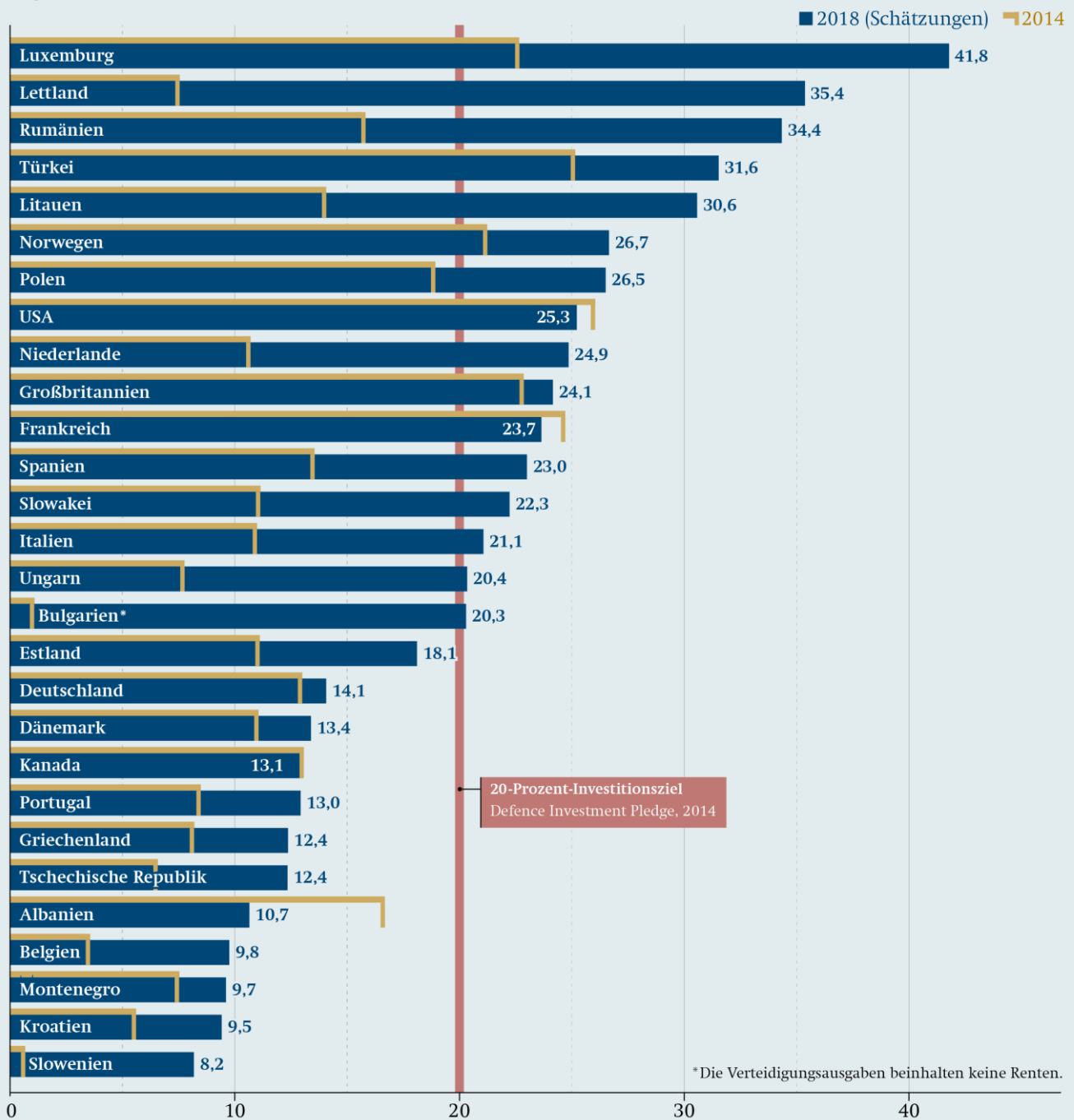
Quelle: Nato, *Defence Expenditure of NATO Countries (2011–2018)*, Brüssel, 14.3.2019 (PR-CP(2019)034).

Übersetzung und Anpassung: 2019 Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Graphik 2

### Anteil der Investitionsausgaben an den Verteidigungsausgaben

Basierend auf Nato-Angaben zum 20-Prozent-Investitionsziel und auf Preisen und Wechselkursen von 2010  
Angaben in Prozent



Quelle: Nato, *Defence Expenditure of NATO Countries (2011–2018)*, Brüssel, 14.3.2019 (PR-CP(2019)034).

Übersetzung und Anpassung: 2019 Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)



ansonsten eine geringe Rolle. Gelder könnten in Ausrüstung investiert werden, die nicht den Nato-Planungszielen entspricht, und würden trotzdem auf das 2-Prozent-Ziel angerechnet werden. Eine Steigerung auf 2 Prozent würde in so einem Fall die numerische Vorgabe erfüllen, aber wenig über den tatsächlichen Beitrag zur Verbesserung der Verteidigungsfähigkeit aussagen. Gleichzeitig würden Bemühungen von Verbündeten nicht valorisiert, die sinnvolle(re) Beiträge leisten, dabei jedoch unter 2 Prozent bleiben. Ein hoher Haushalt bedeutet nicht automatisch einen großen Beitrag zur Nato – und auch keine einsetzbaren Streitkräfte.

Zweitens führt die Verbindung eines festen Ausgabenwertes (2 Prozent) mit einem variierenden Wert (BIP) zu politisch fragwürdigen Signalen. Griechenland ist danach ein Musterbeispiel, weil es das 2-Prozent-Ziel erreicht. Das liegt allerdings daran, dass sein BIP aufgrund des wirtschaftlichen Abschwungs schneller sank als die Verteidigungsausgaben. Andererseits – wenn Wirtschaft und BIP wachsen – kann der Anteil des Verteidigungshaushalts am BIP sinken, obwohl die realen Zahlen steigen. Ein Land könnte in diesem Fall zwar für Verteidigung mehr ausgeben, aber auf dem Papier trotzdem schlechter dastehen.

**Das Gewicht der realen Zahlen sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass die kleineren Staaten einen relativ größeren Teil der gemeinsamen Verteidigungslasten schultern.**

Drittens sollte die reale Höhe des Haushalts berücksichtigt werden: Zum Beispiel erfüllen Griechenland und Estland die 2-Prozent-Vorgabe. Da ihr Verteidigungshaushalt jedoch zahlenmäßig gering ist, tragen sie insgesamt weniger zu den Fähigkeiten der Nato bei. Wenn ein Land den DIP umsetzt, ist dies als politisches Signal enorm wichtig; dennoch haben Steigerungen oder Senkungen in Ländern mit kleineren Haushalten eine geringere Auswirkung auf die insgesamt für die Nato verfügbaren Ressourcen. Frankreich, Deutschland und Großbritannien steuern hingegen den Löwenanteil der europäischen Verteidigungsausgaben bei. Hier würde eine Steigerung auf 2 Prozent bzw. das Halten dieser Marke einen greifbaren Unterschied bedeuten. So beträgt der deutsche Verteidigungshaushalt 2019 etwa 43,2 Milliarden Euro, was vermutlich mehr als 1,2 Prozent des

BIP entspricht,<sup>62</sup> während Planungen zufolge die 2,11 Prozent des estnischen BIP von 2019 einem Verteidigungshaushalt von 586 Millionen Euro entsprechen werden.<sup>63</sup> Das Gewicht der realen Zahlen sollte aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die kleineren Staaten, die die DIP-Vorgaben erfüllen, relativ gesehen einen weitaus größeren Teil der gemeinsamen Verteidigungslasten schultern.

Viertens sind Verteidigungshaushalte nur schwer zu vergleichen, weil Staaten unterschiedliche Dinge damit finanzieren und unterschiedlich gut mit ihren Mitteln wirtschaften.<sup>64</sup> Das Beispiel USA illustriert, wie schwierig eine faire Analyse von Verteidigungsausgaben und Nato-Beiträgen ist. Mit 3,4 Prozent erreichen die USA das 2-Prozent-Ziel spielend. Sie stellen rund 50 Prozent der Fähigkeiten, die die Nato für alle ihre Aufgaben braucht; sogar deutlich mehr in einigen Feldern, wo hochwertige Fähigkeiten gefragt sind (z. B. strategische Aufklärung, Raketenabwehr, Präzisionsmunition, elektronische Kampfführung, Flugzeugträger, mechanisierte Großverbände). Andererseits fließt nur ein geringer Teil ihrer Verteidigungsmittel in den Unterhalt für die Nato in Europa: Die direkte Finanzierung der Gemeinschaftshaushalte für Infrastruktur und Übungen der Nato, die Kosten der militärischen Präsenz der USA in Europa (ohne EDI) sowie die Militärhilfe machen lediglich 5 Prozent des US-Verteidigungshaushalts aus.<sup>65</sup> Für die Gemeinschaftshaushalte bringen sie 22 Prozent

62 Die exakten Zahlen werden erst 2020 vorliegen. BMVg, *Verteidigungshaushalt 2019*, <<https://www.bmvg.de/de/themen/verteidigungshaushalt/verteidigungshaushalt-2017>> (Zugriff am 4.11.2019).

63 Die endgültigen Zahlen werden erst 2020 vorliegen. Republic of Estonia, Ministry of Defence, *Defence Budget*, 25.9.2019, <<http://www.kaitseministeerium.ee/en/objectives-activities/defence-budget>> (Zugriff am 30.10.2019).

64 Lucie Béraud-Sudreau/Bastian Giegerich, »Is NATO's Two Percent Target Fit for Purpose?«, London: International Institute for Strategic Studies (IISS), 6.3.2018 (Blog), <<https://www.iiss.org/blogs/analysis/2018/03/NATO-2-percent-fit-for-purpose>> (Zugriff am 4.1.2019).

65 Lucie Béraud-Sudreau/Nick Childs, »The US and Its NATO Allies: Costs and Value«, *IISS Military Balance Blog*, 9.7.2018, <<https://www.iiss.org/blogs/military-balance/2018/07/us-and-NATO-allies-costs-and-value>> (Zugriff am 4.1.2019); Frank G. Hoffman/Molly Dinneen, *Examining NATO's Progress: Common Goals, Shared Burdens*, Philadelphia, PA: Foreign Policy Research Institute (FPRI), 6.7.2018, <<https://www.fpri.org/article/2018/07/examining-NATOs-progress-common-goals-shared-burdens/>> (Zugriff am 4.1.2019).

auf, obwohl ihr BIP ungefähr 50 Prozent des akkumulierten BIP aller Verbündeten entspricht.

Die Nato selbst hat Metriken entwickelt, um die Debatte über die Lastenteilung zu differenzieren, etwa die drei »C« (Cash, Capabilities, Commitments). Vorschläge von Think-Tanks ergänzen sie. Die meisten zielen auf eine Definition von Output-Kriterien, empfehlen also, anstatt des Inputs die tatsächlichen Beiträge der Staaten zur Verteidigungsfähigkeit zu messen, wie Fähigkeiten, Einsatzbereitschaft oder Durchhaltevermögen.<sup>66</sup> Andere wollen Beiträge zu Sicherheit und Stabilität im weiteren Sinne einbeziehen, etwa in Form von Aufnahme von Flüchtlingen,<sup>67</sup> oder zivile Beiträge, die militärisch notwendig sind, wie Investitionen in die Infrastruktur.<sup>68</sup> Eine weitere Idee lautet, das 2-Prozent-Verteidigungsziel in ein 3-Prozent-Sicherheitsziel weiterzuentwickeln, das Ausgaben aus anderen Bereichen einbeziehen würde, zum Beispiel für Krisenprävention.<sup>69</sup>

Bis heute konnte sich keine dieser Alternativen durchsetzen – nicht nur, weil die 2-Prozent-Formel so eingängig ist. Vor allem kann ein politisch vereinbartes und von allen Nato-Staaten gebilligtes Ziel nachträglich nur unter großen politischen Kosten geändert werden. Änderungsvorschlägen von Ländern, die das Ziel nicht erreichen, fehlt zudem die Glaubwürdigkeit. Im Raum steht der Verdacht, dass sie nachverhandeln wollen, um von der eigenen Nichterfüllung der Ziele abzulenken. Schließlich hält

die US-Regierung am 2-Prozent-Ziel fest; auch deshalb wird es relevant bleiben und weiterhin Konfliktstoff liefern.

## Die Rolle Deutschlands

Die Bundesregierung wird 2019 circa 43,2 Milliarden Euro für Verteidigung ausgeben, was vermutlich über 1,2 Prozent des BIP liegen wird.<sup>70</sup> 2014 betrug der Verteidigungshaushalt noch 32,4 Milliarden Euro. Streng genommen erfüllt Deutschland damit einen Teil des 2014 unterzeichneten Defence Investment Pledge: nämlich die Ausgaben zu steigern und 2 Prozent anzustreben. Jedoch gibt es noch keine belastbaren Planungen, wie Deutschland das 2-Prozent-Ziel erreichen will.

## Die im Rahmen der Nato vereinbarten Pläne zur Umsetzung des DIP hat Deutschland bisher verspätet und unvollständig eingereicht.

Bundeskanzlerin Angela Merkel erklärte 2018, dass Deutschland anstatt der 2-Prozent-Marke das Ziel 1,5 Prozent des BIP bis 2025 erfüllen will.<sup>71</sup> Das entspräche (nach Schätzungen von 2019) circa 60 Milliarden Euro. Im Haushaltsentwurf 2019 und im Finanzplan bis 2022 ist eine Anhebung des Verteidigungshaushaltes auf rund 43,9 Milliarden Euro vorgesehen (siehe Graphik 3, S. 32). Konkrete Angaben darüber, wie die Bundesrepublik das 1,5-Prozent-Ziel bis 2025 erreichen will, liegen bislang nicht vor. Die im Rahmen der Nato vereinbarten Pläne zur Umsetzung des DIP, die jährlich vorgelegt werden sollen, hat Deutschland bisher verspätet und unvollständig eingereicht. Das hat bei anderen Alliierten zu Verwunderung und Zweifeln an der Ernsthaftigkeit der Bemühungen der Bundesregierung und letztlich an ihrer Glaubwürdigkeit geführt.

Unabhängig von der Kritik der Partner droht ohne eine Aufstockung des Verteidigungsetats erstens eine fortgesetzte eingeschränkte Handlungsfähigkeit der Bundeswehr. Jahrelange Sparmaßnahmen und Probleme in der Beschaffung und Verwaltung erklären

<sup>66</sup> Vgl. u.a. Nicholas Burns/Leah Bitounis/Jonathon Price (Hg.), *The World Turned Upside Down: Maintaining American Leadership in a Dangerous Age*, Washington, D.C.: The Aspen Institute, 2017; Christian Mölling, *Die Zwei-Prozent-Illusion der Nato. Deutschland sollte das Bündnis zu mehr Effizienz anregen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2014 (SWP-Aktuell 54/2014); John Deni, »Burden Sharing and NATO's 2 Percent Goal«, Carnegie Europe, 14.4.2015 (Blog), <<https://carnegieeurope.eu/strategieurope/59767>> (Zugriff am 4.1.2019).

<sup>67</sup> Kathleen H. Hicks u.a., *Counting Dollars or Measuring Value. Assessing NATO and Partner Burden Sharing*, Washington, D.C.: CSIS, Juli 2018 (Report).

<sup>68</sup> Ben Hodges/Elisabeth Braw, »Neue Verteidigungsausgaben. Deutschland sollte Autobahnen bauen«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 14.5.2018, <<https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/neue-verteidigungsausgaben-deutschland-sollte-autobahnen-bauen-15584701.html>> (Zugriff am 27.9.2019).

<sup>69</sup> Wolfgang Ischinger, »Rede der Hoffnung«, Stuttgart, 7.10.2016, S. 12, <[https://www.securityconference.de/fileadmin/MS\\_C/2016/20161007\\_Rede\\_der\\_Hoffnung.pdf](https://www.securityconference.de/fileadmin/MS_C/2016/20161007_Rede_der_Hoffnung.pdf)> (Zugriff am 4.1.2019).

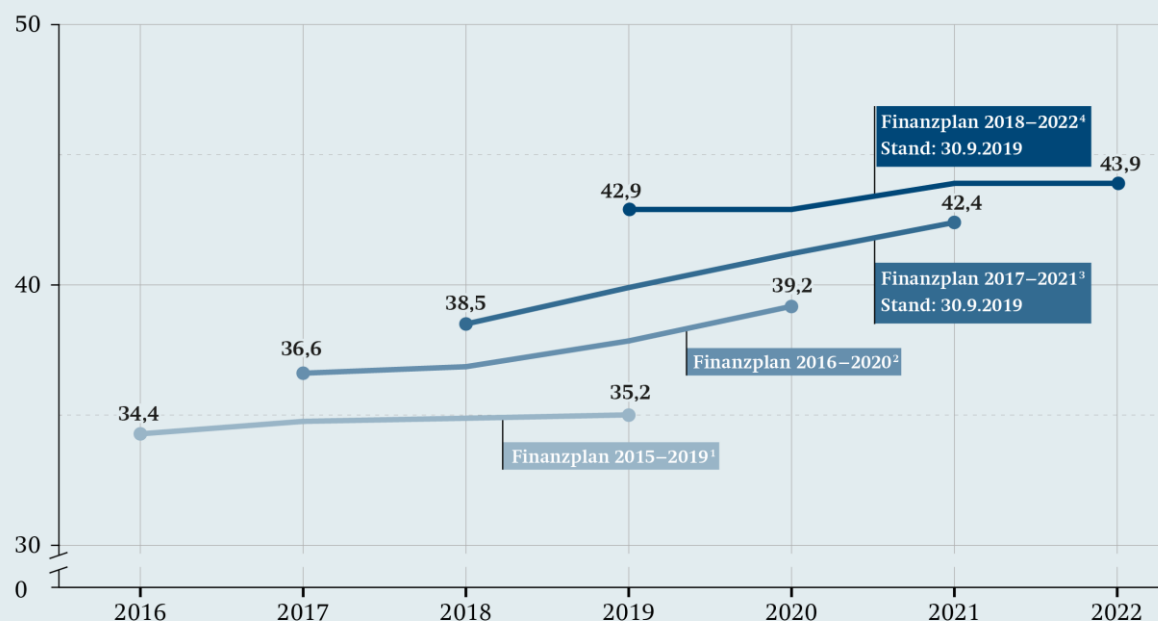
<sup>70</sup> BMVg, *Verteidigungshaushalt 2019*, <<https://www.bmvg.de/de/themen/verteidigungshaushalt/verteidigungshaushalt-2017>> (Zugriff am 4.11.2019). Die exakte Zahl für 2019 wird erst Anfang 2020 vorliegen.

<sup>71</sup> »Merkel will Verteidigungsausgaben bis 2025 auf 1,5 Prozent steigern«, *Reuters*, 6.6.2018, <<https://de.reuters.com/article/deutschland-verteidigung-merkel-idDEKCN1J21LI>> (Zugriff am 27.9.2019).

Graphik 3

**Entwicklung der mittelfristigen Finanzplanung für das Bundesverteidigungsministerium**

Angaben in Mrd. €



Quellen: <sup>1</sup>Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode, Drucksache 18/5501, 14.8.2015, S. 19; <sup>2</sup>Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode, Drucksache 18/9201, 12.8.2016, S. 24, <sup>3</sup>Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode, Drucksache 18/13001, 11.8.2017, S. 23; <sup>4</sup>Deutscher Bundestag, 19. Wahlperiode, Drucksache 19/3401, 10.8.2018, S. 22.

© 2019 Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

die Missstände, etwa warum ein Großteil der Ausrüstung nicht verfügbar ist. Darauf weist der Wehrbeauftragte des Bundestags regelmäßig hin.<sup>72</sup> Die Bundeswehr kann daher viele Aufgaben nur unter größten Anstrengungen erledigen, wie die Führung der VJTF 2019.<sup>73</sup> Es geht darum, notwendige Fähigkeiten zu erhalten, eingegangene EU- und Nato-Verpflichtungen zu erfüllen und europäische Kooperationsvereinbarungen einzuhalten, wie zum Beispiel die gemeinsame U-Boot-Flotte mit Norwegen. Berechnungen zufolge fehlen bis 2023 circa 30 Milliarden Euro.<sup>74</sup> Hinzu kommt: Für die erfolgreiche Durch-

führung von Großprojekten ist langfristige Planungssicherheit nötig. Erst wenn die erforderlichen Mittel offiziell verplant sind, können Beschaffungsbehörden Projekte ausschreiben.

Zweitens steht Deutschlands Glaubwürdigkeit als Partner auf dem Spiel, wenn der Etat nicht aufgestockt wird. Denn Planungssicherheit ist auch auf internationaler Ebene wichtig. Die Bundesregierung hat sich als militärischer Anlehnungspartner für 20 Staaten in Europa positioniert, etwa im Rahmen-nationenkonzept. Darauf richten Nato- und EU-Partner bereits ihr Handeln aus und begeben sich in Abhängigkeit von Deutschland, wie die Integration deutscher und niederländischer Heereskräfte zeigt. Weitere Staaten, wie Ungarn, wollen Beiträge zu einem gemeinsamen Streitkräfteverband leisten und orientieren sich ebenfalls immer stärker an Deutschland, etwa indem sie deutsche Ausrüstung beschaffen. Kann Deutschland Zusagen nicht einhalten, beeinträchtigt das Kooperationen und wirkt sich negativ auf seine Partner und letztlich auf die europäische Handlungsfähigkeit aus. Deutsche Schwächen übertragen sich so auf Partner.

<sup>72</sup> Deutscher Bundestag, 19. Wahlperiode, *Unterrichtung durch den Wehrbeauftragten. Jahresbericht 2018 (60. Bericht)*, Berlin, 29.1.2019 (Drucksache 19/7200).

<sup>73</sup> Thomas Wiegold, »NATO-Speerspitze unter deutscher Führung: Zertifiziert in Schnögersburg«, in: *Augen geradeaus*, 19.6.2018, <<https://augengeradeaus.net/2018/06/NATO-speerspitze-unter-deutscher-fuehrung-zertifiziert-in-schnoeggersburg/>> (Zugriff am 3.1.2019).

<sup>74</sup> Christian Mölling/Torben Schütz, *Verteidigungspolitische Verantwortung: Mehr Geld bedeutet nicht mehr Effizienz*, Berlin: DGAP, August 2018 (DGAPkompakt 16/2018).

## Fähigkeiten

Das Verteidigungsdispositiv der Nato basiert auf der Kombination von zwei Elementen: modernen Waffensystemen und Streitkräften, die reibungslos zusammenarbeiten können. Daher ist die Investition in die richtigen Fähigkeiten eine wesentliche Voraussetzung für ein glaubwürdiges Verteidigungsversprechen. Die Nato hilft dabei zu beurteilen, welche Fähigkeiten das Bündnis und die Alliierten benötigen.

Die politischen Vorgaben dafür legen die Alliierten regelmäßig in der (eingestuften) Political Guidance (PG) für die Streitkräfteentwicklung der Nato-Staaten fest. Die jüngste PG vom Februar 2019 übernimmt, soweit bekannt, weitgehend die Eckdaten der alten PG von 2015. Demzufolge will die Nato in der Lage sein, auf alle aus heutiger Sicht absehbaren Herausforderungen im Rahmen der kollektiven Verteidigung und der internationalen Krisenbewältigung zu reagieren. Zur Bestimmung des dazu notwendigen Streitkräfte-Pools und der erforderlichen Fähigkeiten (des sogenannten »Level of Ambition«) orientiert sie sich an mehreren generischen Einsatzszenarien: nämlich zwei große (MJO [siehe oben, S. 23]; Heereskräfte in Korpsgröße plus Luftwaffe und Marine) und sechs kleine Operationen (SJO; Heereskräfte in Divisions- oder Brigadestärke), oder eine sehr große Operation (MJO+; mehrere Korps, bis zu 100 000 und mehr Kräfte). Die PG 2019 legt allerdings deutlich mehr Wert auf qualitative Vorgaben: Einsatzbereitschaft und Verfügbarkeit für mehrere Regionen gleichzeitig, Cyberabwehr, Luftverteidigung und Flugkörper-Abwehr.

Damit das Bündnis verlässlich über die Fähigkeiten verfügt, die notwendig sind, um die Ziele der PG zu erreichen, existiert (zusätzlich zu nationalen Planungen) der NATO Defence Planning Process (NDPP). Er übersetzt die PG in eine Reihe von Fähigkeiten und Anforderungen an die Staaten. Diese Fähigkeiten müssen nicht nur den Herausforderungen des Sicherheitsumfelds entsprechen, sie sollten im besten Fall auch zukünftige Entwicklungen in Rechnung stellen, etwa künstliche Intelligenz (KI). Es gibt jedoch nur wenige Fähigkeiten, die die Nato selbst unterhält, zum Beispiel die Aufklärungsflugzeuge AWACS. Die große Masse stellen die Staaten. Die Einsatzfähigkeit der Nato hängt folglich von den Fähigkeiten ihrer Mitglieder und deren Bereitschaft ab, sie der Nato zur Verfügung zu stellen.

Bis 2014 haben die Nato-Staaten ihre NDPP-Verpflichtungen selten voll erfüllt. Die Liste der »Main Shortfall Areas« – der fehlenden Fähigkeiten, bei-

### Der NDPP arbeitet in 4-Jahres-Zyklen, die fünf Schritte umfassen:

- Formulierung der PG und des Ambitionsniveaus: welche Art von Operationen, welche Größe, wie lange, wie viele Operationen gleichzeitig, in welcher Entfernung von Brüssel?
- Definition der Anforderungen: Welche Fähigkeiten benötigt die Nato, um das Ambitionsniveau zu erreichen?
- Anforderungen und Zielvorgaben werden auf die Staaten verteilt
- Unterstützung bei der Umsetzung
- Überprüfung der Ergebnisse alle zwei Jahre

Der Prozess endet mit dem Nato-Fähigkeitsbericht. Er zeigt, inwieweit die einzelnen Staaten ihre Ziele erreichen oder auf dem Weg dorthin sind und inwieweit der SACEUR bestimmte, wesentliche Operationen führen könnte bzw. welche Mängel verbleiben und welches Risiko damit verbunden ist.<sup>a</sup>

**a** Die Dokumente (Political Guidance, nationale Berichte) sind fast durchgängig eingestuft. Siehe auch Pawel Fleischer, »NATO Defence Planning Process. Implications for Defence Posture«, in: *Securitologia*, 21 (2015) 1, S. 103–114.

spielsweise solche für den Transport – reduzierte sich kaum. Seit 2014 hat sich die Situation geändert. Das Gefühl, in höherem Maße bedroht zu sein, hat zahlreiche Staaten zu einer größeren Ernsthaftigkeit bei dem Bemühen veranlasst, die Zusagen einzuhalten. Die steigenden Verteidigungsausgaben ermöglichen bessere Beiträge. 2017 haben erstmals alle Verteidigungsminister sämtliche von der Nato vorgeschlagenen Fähigkeitsziele akzeptiert.

Doch so positiv diese Nachricht ist, sollte sie dennoch mit Vorsicht behandelt werden. Sie ist in erster Linie ein politisches Signal für den Fortschritt, nicht zuletzt Richtung USA, dessen militärische Bedeutung noch zu bewerten bleibt. Die 100-Prozent-Rate konnte auch deshalb erreicht werden, weil die Fristen verlängert wurden, bis zu denen die Staaten wesentliche Beiträge bereitstellen wollen. Bislang wurden zwar einige Fähigkeitslücken geschlossen, aber die Liste der Probleme bleibt lang. Erst der Fähigkeitsbericht im Juni 2020 wird zeigen, ob und inwieweit die Nato-Vorgaben in nationale Pläne integriert und mit konkreten Ressourcen unterlegt worden sind. Im Falle Deutschlands ist jetzt schon absehbar, dass das Ergebnis wohl kritisch ausfallen wird.

Weitgehend unbestritten sind indessen die Fortschritte, die die Staaten bei der Umsetzung der Fähig-

keitsziele gemacht haben. Dies liegt auch am Druck der USA, die auf dem bereits seit längerem vereinbarten, bis dato aber nicht eingehaltenen Kriterium bestehen, dass sie maximal 50 Prozent an Fähigkeiten stellen. Die Zahl der Bereiche, in denen dieser Wert überschritten wird, sollte daher in den kommenden Jahren sinken, vorausgesetzt die Europäer und Kanada erfüllen die Vorgaben.

Gleichzeitig ist klar, dass aktuelle Fähigkeitslücken, etwa bei einsatzfähigen mechanisierten Großverbänden, moderner Ausrüstung und Munition, nur langfristig beseitigt werden können. Zudem bestehen weiterhin viele Abhängigkeiten von den USA, zum Beispiel hinsichtlich Nuklearwaffen und Aufklärung. In Anbetracht des Zeit- und Geldaufwandes ist eine schnelle Lösung nicht in Sicht: Der (Wieder-)Aufbau von Fähigkeiten dauert oft mehrere Jahrzehnte.

Die Nato bietet mit dem NDPP Orientierung und kann die Zusammenarbeit unterstützen. Letztlich bleibt es jedoch eine nationale Entscheidung, die Mittel bereitzustellen, die notwendig sind, um nationale und Nato-Ziele zu erreichen und die materielle Voraussetzung für die Handlungsfähigkeit des Bündnisses zu schaffen. Die Staaten sind die maßgeblichen Akteure.

### Die Rolle Deutschlands

Deutschland hat im letzten NDPP alle Planungsziele akzeptiert. Es hat sich unter anderem verpflichtet, drei Divisionen Landstreitkräfte einschließlich einer umfassenden See- und Luftkomponente bereitzustellen. Allerdings haben sich die Fristen verlängert (Zielmarke ist 2031), was der Bundesregierung die Annahme der Ziele sicherlich erleichtert hat.

Bündnisverteidigung ist damit eine vorrangige Aufgabe der Bundeswehr. Dies unterstreichen die aktuellen Grundlagendokumente: Das Weißbuch 2016 hat den politischen Rahmen vorgegeben. Die *Konzeption der Bundeswehr* von 2018<sup>75</sup> und das (eingestufte) *Fähigkeitsprofil der Bundeswehr* 2018<sup>76</sup> brechen diese Vorgaben planerisch für die Fähigkeiten der Bundeswehr herunter. Sie beschreiben auf einem Zeitstrahl bis 2031, wie die Bundeswehr künftig aus-

gerüstet sein muss, um Bündnisverteidigung und Krisenmanagement durchführen zu können.

Die Bundesregierung orientiert diese Planungen an den Nato-Planungszielen und setzt (im Unterschied zu Frankreich und Großbritannien) bei der Umsetzung auf Multinationalität, also Kooperationen mit Nato-Partnern. Die meisten Ziele erfordern mehr und neues Material für die Bundeswehr. Teilweise sollen aufgegebene Fähigkeiten wieder aufgebaut werden.<sup>77</sup> Dies setzt eine verlässliche Finanzierung und effizientes Wirtschaften voraus.

### Innovationsfähigkeit

Technologische Innovationen haben die Kriegsführung immer wieder stark beeinflusst. Die Integration des neuen Technologiespektrums führt zu neuen militärischen Fähigkeiten, wie unbemannten Flugkörpern, Hyperschallwaffen oder leistungsfähigen Überwachungssystemen. Fortschritte bei Informations- und Kommunikationstechnologien können Waffensysteme verbessern, etwa durch schnellere und bessere Datenverarbeitung.<sup>78</sup> Gleichzeitig werfen Innovationen, wie KI, kontroverse ethische Fragen auf.<sup>79</sup>

Angesichts der Veränderungen in der Technologie und im Sicherheitsumfeld müssen die Nato und ihre Mitglieder in der Lage sein, an Innovationen teilzuhaben, ihre Streitkräfte bestmöglich auszustatten und vor neuen Waffen zu schützen. Dies erfordert von den Nato-Staaten Kooperation (innerhalb und außerhalb der Nato), da die meisten Großprojekte für einen Staat allein nicht mehr finanzierbar sind. Weil viele Innovationen ihren Ursprung im nichtmilitärischen Bereich haben, müsste zum Beispiel auch die (zivile) Industrie stärker einbezogen werden. Die Nato versucht, Entwicklung und Anwendung zu verbinden und enger mit der Industrie zusammenzuarbeiten. Die Erfahrungen sind bislang mäßig. Auf Seiten der

<sup>77</sup> Zum Beispiel die Fähigkeit zur Seekriegsführung aus der Luft, siehe ebd.

<sup>78</sup> Mary L. Cummings, *Artificial Intelligence and the Future of Warfare*, London: Chatham House, Januar 2017 (Research Paper); Patrick Tucker, »How NATO's Transformation Chief Is Pushing the Alliance to Keep up in AI [Artificial Intelligence]«, *Defense One*, 18.5.2018, <<https://www.defenseone.com/technology/2018/05/how-natos-transformation-chief-pushing-alliance-keep-ai/148301/>> (Zugriff am 27.9.2019).

<sup>79</sup> Zum Beispiel Marcel Dickow/Daniel Voelsen, *Das globale Ringen um die Zukunft der künstlichen Intelligenz. Internationaler Regulierungsbedarf und Chancen für die deutsche Außenpolitik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2018 (SWP-Aktuell 24/2018).

<sup>75</sup> BMVg, *Konzeption der Bundeswehr* [wie Fn. 11].

<sup>76</sup> Thomas Wiegold, »Mehr Ausstattung für die Bündnisverteidigung: Bundeswehr legt Katalog ihrer Fähigkeiten fest«, in: *Augen geradeaus*, 3.9.2018, <<https://augengeradeaus.net/2018/09/mehr-ausstattung-fuer-die-buendnisverteidigung-bundeswehr-legt-katalog-ihrer-faehigkeiten-fest/comment-page-1/>> (Zugriff am 4.1.2019).



EU soll der Europäische Verteidigungsfonds solche Entwicklungen ermöglichen.<sup>80</sup> Ergebnisse stehen noch aus, würden aber aufgrund des *single set of forces* ebenfalls dem Bündnis nutzen und müssten dazu koordiniert werden.

## Fazit und Ausblick

Seit 2014 hat die Allianz an Bedeutung gewonnen und einen Anpassungsprozess eingeleitet, um glaubhaft ihre Aufgaben als Verteidigungsbündnis unter veränderten Rahmenbedingungen wahrnehmen zu können. Dabei haben Staaten und Nato bereits Fortschritte gemacht, etwa durch die Streitkräftereform. Es besteht jedoch auch Potential für Konflikte, beispielsweise im Verhältnis zwischen militärischer und politischer Kontrolle.

Politisch und militärisch handlungsfähig bleibt die Allianz unter der Bedingung, dass die Staaten in ihr ein relevantes Instrument sehen und bereit sind, politisch und militärisch darin zu investieren. Dann gelingen die politische Einigung, die Reform der Strukturen und die Bereitstellung der Ressourcen. Die politische Bereitschaft auf nationaler Ebene bestimmt über den Erfolg der Reformen auf Nato-Ebene: Nur wenn zum Beispiel die nationalen Bestandteile der VJTF einsatzbereit sind, ist es auch die NRF. Die Reformen werden also nur Erfolg zeitigen, wenn die einzelnen Staaten einen Nutzen darin sehen und sich dafür engagieren. Sie haben insofern eine Schlüsselrolle.

Die Rolle der USA entwickelt sich zur einer Querschnittsherausforderung für alle drei Analysefelder: politische Geschlossenheit, Prozesse und Strukturen (Governance) sowie Ressourcen. So basiert die politische Entscheidungsfähigkeit des Bündnisses auf der europäischen und transatlantischen Geschlossenheit, die immer schwieriger zu gewährleisten ist. Ausschlaggebend für die Zukunft wird sein, ob die US-Position kohäsionsfördernd oder spaltend auf die Allianz wirkt.

## Mit reduzierten US-Beiträgen oder gänzlich ohne sie kann die Nato ihre Kernaufgaben in absehbarer Zeit nicht erfüllen.

Bei den Fähigkeiten sind die USA gleichermaßen zentral. Mit reduzierten US-Beiträgen oder gänzlich ohne sie kann die Nato ihre Kernaufgaben in absehbarer Zeit nicht erfüllen, weder die Verteidigung Europas noch die Unterstützung internationaler Krisenbewältigung/Stabilisierung. Zwar hat ein Veränderungsprozess eingesetzt: Die Staaten verbessern ihre nationalen Fähigkeiten und zeigen größeren Einsatz bei der Umsetzung der Nato-Planungsziele. Doch würde ein Abwenden der USA von der Nato, sei es in Form geringerer politischer Führung oder reduzierter militärischer Beiträge, die Allianz lähmen. Eine eigenständige Handlungsfähigkeit der Europäer, ob bewusst angestrebt oder erzwungenermaßen akzeptiert, ist im Verteidigungsbereich kurzfristig nicht möglich ohne die USA und die im Rahmen der Nato etablierten Verfahren und Strukturen. Das Londoner International Institute for Strategic Studies (IISS) hat 2019 in einer Studie anhand von zwei fiktiven Konfliktszenarien gezeigt, dass die europäischen Nato-Staaten ohne oder mit geringer US-Beteiligung kaum in der Lage wären, sich im Falle eines Artikel-5-Szenarios zu verteidigen oder die für Europa essentiellen Seeverbindungslinien zu schützen.<sup>81</sup>

Im Fall geringeren US-Engagements könnten die europäischen Staaten zwar ihre eigenen Fähigkeiten langfristig verbessern, würden aber die politischen und militärischen Lücken kaum schließen können, die sich ergeben würden, wenn die US-Beiträge wegfielen. Eine hypothetische europäische Handlungsfähigkeit würde also auf anderen Prämissen aufbauen müssen, anderen militärischen Fähigkeiten, einem reduzierten Ambitionsniveau und anderen politischen Führungskonstellationen als zurzeit. Dazu müssten die Europäer den europäischen Pfeiler der Allianz dauerhaft massiv stärken, sowohl die politische Entscheidungsfähigkeit und Leadership als auch die Fähigkeiten und Verteidigungsinvestitionen. Sie müssten ferner offen sein für neue institutionelle Formate, wie kleinere Gruppen.

In solch einem hypothetischen Szenario müssten die Nuklearmächte Frankreich und Großbritannien

<sup>80</sup> Daniel Fiott/Gustav Lindstrom, *Artificial Intelligence. What Implications for EU Security and Defence?*, Paris: European Union Institute for Security Studies (EUISS), November 2018 (Brief Issue 10/2018).

<sup>81</sup> Douglas Barrie u.a., *Defending Europe: Scenario-based Capability Requirements for NATO's European Members*, London: IISS, April 2019 (Research Paper).

den nuklearen Schirm der USA ersetzen (sofern die Rest-Allianz an nuklearer Abschreckung festhalten wollte). Sie müssten die ausgefeilten Nato-Verfahren anpassen, neue entwickeln oder bewusst auf eine Beteiligung der anderen Staaten verzichten. Beide Nuklearstaaten würden ihre Atomwaffen bei einem Angriff auf Europa spätestens dann einsetzen, wenn ihr eigenes Überleben auf dem Spiel steht. Der bewusste Aufbau eines neuen Abschreckungssystems würde von beiden Ländern große Zugeständnisse erfordern und zu Unsicherheit bei den anderen Alliierten führen.<sup>82</sup> Jene Staaten, die sich bislang unter dem US-Schirm befanden, würden befürchten, dass ihr Schutz weniger verlässlich ist. Für die Außenwelt wäre die Unsicherheit darüber größer, wann und wie Nato-Staaten reagieren. Die nukleare Abschreckung würde instabil werden. Anstehende Entscheidungen der Alliierten, wie sie auf das Ende des INF-Vertrags und neue nuklear bestückte russische Mittelstreckenraketen reagieren wollen, sind hier noch nicht berücksichtigt.

**Kein Nato-Staat hat das Format,  
die USA als politische Führungsmacht  
zu ersetzen.**

Genauso komplex sind die politischen Herausforderungen. Die USA haben stets Einigungen in der Nato herbeigeführt und Entwicklungen vorangetrieben. Kein Nato-Staat hat das Format, die USA als politische Führungsmacht zu ersetzen. Am wahrscheinlichsten wäre ein Führungstrio aus Frankreich, Deutschland und Großbritannien. Eine inhaltliche Einigung wäre angesichts der unterschiedlichen Prioritäten schwierig. Und selbst solch eine Einigkeit vorausgesetzt, würden sie gemeinsam kaum die gleiche Führungstärke entwickeln und von den anderen Alliierten nicht so bereitwillig akzeptiert werden wie die USA. Es besteht mithin das Risiko, dass interne Konflikte zunehmen und sich die europäischen Nato-Staaten auseinanderdividieren.

Die Stärke der Allianz war immer ihre Fähigkeit, sich an neue Rahmenbedingungen anzupassen; das zeigt etwa die Entscheidung für Out-of-Area-Missionen nach dem Ende des Kalten Krieges. Diese Anpassungsfähigkeit hat sie seit 2014 wieder unter

Beweis gestellt. Entscheidend wird sein, wie die Alliierten die aktuelle Herausforderung des transatlantischen Auseinanderdriftens und der inner-europäischen Fragmentierung meistern angesichts neuer externer Bedrohungen.

<sup>82</sup> Bruno Tertrais, *The European Dimension of Nuclear Deterrence: French and British Policies and Future Scenarios*, Helsinki: Finnish Institute of International Affairs (FIIA), November 2018 (FIIA Working Paper 106).

# Ausblick und Empfehlungen

Die größten Herausforderungen für die zukünftige Handlungsfähigkeit der Nato resultieren aus mangelnder politischer Geschlossenheit und fehlenden Ressourcen. Dies kann dazu führen, dass die Staaten die Nato als weniger relevant ansehen und weniger in sie investieren. Noch finden die meisten Konflikte auf rhetorischer Ebene statt, während die Arbeitsebene vieles abfedert. Ob das auch langfristig so bleiben wird, ist unsicher. Der Schlüsselfaktor sind hier die USA: Derzeit sind sie sowohl für die politische Geschlossenheit als auch für die militärische Handlungsfähigkeit entscheidend. Sollten die USA sich politisch und militärisch weniger in der Nato engagieren, wären die europäischen Nato-Staaten und Kanada auf absehbare Zeit (circa 10 bis 15 Jahre) nicht in der Lage, allein diejenigen Aufgaben auszuführen, die sie auf den Gipfeltreffen in Wales 2014, Warschau 2016 und Brüssel 2018 beschlossen haben.

US-Präsident Trump hat wiederholt gedroht, das Engagement der USA für die Nato zu reduzieren, an Bedingungen zu knüpfen oder durch bilaterale Beziehungen zu ersetzen, sofern die Europäer keine größeren Lasten im Bündnis übernehmen. Außerdem setzen die USA zunehmend andere politische und strategische Prioritäten. Deshalb müssen sich die europäischen Alliierten ernsthaft mit einer Zukunftsvision der Nato und der europäischen Verteidigung auseinandersetzen, an der die USA in geringerem Maße beteiligt sind. Zudem formulieren viele europäische Alliierte den intrinsischen europäischen Anspruch, dass Europa fähig sein sollte, selbst eine größere internationale Rolle zu spielen.

Die europäische Reaktion kann zwei Richtungen einschlagen. Erstens können die europäischen Alliierten hoffen, dass die USA ihre Ankündigungen nicht wahrnehmen und dass es wieder mehr gemeinsame Ziele gibt. Zweitens können die Europäer ihre militärischen Beiträge substantiell erhöhen und in strategischen Fragen auf die USA zugehen. Der Nutzen gestärkter europäischer Fähigkeiten wäre ein doppelter: Die generelle Handlungsfähigkeit der Europäer (über die Nato hinaus) würde davon profitieren, etwa für Engagements im Rahmen der EU, der Ver-

einten Nationen oder in Koalitionen der Willigen. Außerdem könnte ein solches europäisches militärisches Engagement das Interesse der USA an den Europäern als wertvollen Partnern steigern und Washington motivieren, in der Allianz und in Europa engagiert zu bleiben. Ein größeres Interesse der Europäer an US-Prioritäten, vor allem an China, könnte dazu ebenfalls beitragen, zumal sich auch Europa zunehmend mit China auseinandersetzen muss, in politischen, wirtschaftlichen und strategischen Fragen. Sollten sich die USA zunehmend aus der Nato und aus Europas Sicherheit verabschieden und die europäischen Alliierten mehr auf sich gestellt sein, hätten diese mit ihren verbesserten Fähigkeiten die Voraussetzung für eine größere eigenständige Handlungsfähigkeit geschaffen.

Die europäischen Nato-Staaten müssen langfristig entscheiden, ob sie die Nato (unabhängig von den USA) als zentralen Rahmen für ihre Verteidigungspolitik aufrechterhalten oder ob sie sich künftig lieber in einem anderen Rahmen, wie der EU, oder auf multi-/bilateraler Basis engagieren wollen. Wenn eine Abkehr vom Handlungsrahmen Nato und eine Hinwendung zu anderen Formaten mit einem größeren politischen und materiellen Einsatz einherginge, wäre dies zu begrüßen. Jedoch scheint ein solch substantiell größeres verteidigungspolitisches Engagement, das über das Engagement der letzten Jahre hinausgeht, derzeit unwahrscheinlich.

Es ist daher aus mehreren Gründen empfehlenswert, die Nato auf absehbare Zeit als zentrales Element der transatlantischen Architektur und als Schlüsselakteur für Bündnisverteidigung zu stärken:

- Trotz zahlreicher Unterschiede herrscht innerhalb der Allianz breite Übereinkunft über die grundlegenden Ziele des Bündnisses und die Notwendigkeit der Nato-Aufgaben. Ungeachtet politischer Friktionen funktioniert die praktische Zusammenarbeit weitgehend. Davon zeugen die substantiellen Entscheidungen, die trotz des politischen Streits auf dem Gipfel 2018 getroffen worden sind.
- Kurz- und mittelfristig gibt es keine Alternative zur Nato, die deren militärische Aufgaben überneh-



men könnte und über den militärischen Sachverstand sowie über etablierte Verfahren, Strukturen und Prozesse verfügt. Selbst mit größter Anstrengung könnte die EU eine solche Rolle nur langfristig und teilweise ausfüllen. Bislang hat sie auch keinerlei derartige Ambitionen gezeigt.<sup>83</sup> Einige Aufgaben, wie die nukleare Abschreckung, werden unter jetzigen Bedingungen in der EU aufgrund unterschiedlicher Positionen kaum zu erfüllen sein. Selbst mit reduzierter US-Beteiligung bietet die Nato einen besseren Rahmen als andere Organisationen, um kollektive Verteidigung zu organisieren.

- Die politischen Funktionen der Nato lassen sich nicht einfach ersetzen, etwa ihre politischen Brückenfunktionen zur Einbindung der Türkei, Kanadas, Norwegens und perspektivisch Großbritanniens.

## Drei Entwicklungsszenarien für die Nato

Will die Bundesregierung die Handlungsfähigkeit der Nato stärken, bieten sich mehrere Initiativen an. Als Erstes sollte ein Bewusstsein dafür geschaffen werden, welche Entwicklungen unter den derzeitigen politischen Rahmenbedingungen möglich sind. Drei Szenarien sind vorstellbar, wenn man die Faktoren politische Geschlossenheit, Governance und Ressourcen beachtet.

### Option 1: Status quo Plus

In diesem Szenario bleibt das politische Bekenntnis der Staaten zur Nato stark. Es gibt aber weiterhin eine Diskrepanz zwischen der öffentlich bekundeten Bedeutung der Allianz einerseits und der geringen Bereitschaft andererseits, dieses Bekenntnis politisch und materiell zu unterfüttern. Die Staaten heben zwar langsam ihre Verteidigungsausgaben an und füllen die Fähigkeitslücken. Doch die großen Unterschiede zwischen den Ländern bestehen nach wie vor. Die Konflikte mit den USA setzen sich fort, bleiben

<sup>83</sup> Die EU betont ihre Komplementarität mit der Nato und unterstreicht die Zuständigkeit Letzterer für kollektive Verteidigung. Gleichzeitig verfügt die EU mit den Artikeln 42.7 EU-Vertrag (Beistandsklausel) und 222 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Solidaritätsklausel) über die rechtliche Grundlage, auch klassische Verteidigungsaufgaben zu übernehmen.

jedoch auf politischer Ebene; die Arbeitsebene hingegen funktioniert weitgehend effizient und bringt die Transformation der Allianz voran. Die, obgleich langsame, Steigerung der Verteidigungshaushalte lässt den US-Präsidenten einlenken, da er sie als persönlichen Erfolg verbucht.

Die Staaten stoßen schrittweise Verbesserungen an, etwa bei den Entscheidungsverfahren. Die beschriebenen Grenzen der Handlungsfähigkeit bleiben zum größten Teil erhalten.

### Option 2: Reduzierung der US-Rolle, Verfall der Nato, europäische Spaltung

Die USA entschließen sich, ihre politische und militärische Rolle in der Nato zu reduzieren. Einige Staaten, vor allem aus Mittel- und Osteuropa, setzen daraufhin auf bilaterale Beziehungen zu den USA als »Lebensversicherung« und schränken ihre Nato-Beiträge ein. Es entsteht eine Art Koalition der Willigen unter US-Führung außerhalb der Nato.

Andere europäische Staaten versuchen infolgedessen, unter dem Leitmotiv »strategische Autonomie« die militärische Handlungsfähigkeit der EU auszubauen. Unter Führung Frankreichs und Deutschlands stärken sie die militärischen und politischen Strukturen der EU und überführen Funktionen der Nato in die EU. Die nukleare Abschreckung sichern Frankreich und Großbritannien über ein separates Format außerhalb der EU ab, weil es in der EU allzu große Meinungsverschiedenheiten gibt. Die Entscheidungskompetenz bleibt national, Großbritannien und Frankreich binden jedoch ausgewählte Staaten, wie zum Beispiel Deutschland, in ihre Planungen ein.

Politisch setzen die europäischen Staaten auf ein Kerneuropa der politisch und militärisch engagierten Staaten. Durch Fortschritte in Teilformaten steigern sie ihre Einsatzfähigkeit und treiben die politische Integration voran.

Die Nato verliert an Bedeutung, da die politischen Entscheidungen in anderen Formaten getroffen werden (in der neuen Kern-EU und den US-geführten Koalitionen der Willigen).

Die Sicherheitssituation hat sich in Europa damit verschlechtert: Die Handlungsunfähigkeit der Nato verstehen Europas Feinde als »permissiveness«. Im Konfliktfall gelingt es den Europäern kaum, ihr Handeln zu koordinieren, teilweise hemmen sie sich gegenseitig. Als Folge dieser Unfähigkeit, Absprachen zu treffen, finden sich alle in einer schwierigeren Situation wieder.

### Option 3: Reduzierung der US-Rolle, Europäisierung der Nato

Die USA entschließen sich, ihre politische und militärische Rolle in der Nato zu reduzieren. Trotz großer politischer Differenzen gelingt es den europäischen Staaten, in der Nato weiter zusammenzuarbeiten.

Politisch übernehmen Frankreich, Deutschland und Großbritannien die Führung. Die mittel- und osteuropäischen Staaten fügen sich dem nur widerwillig, erkennen aber an, dass eine ausschließliche Fokussierung auf bilaterale Beziehungen mit den USA zu unsicher wäre und auf Kosten der Beziehungen zu ihren europäischen Nachbarn (auch in der EU) ginge.

Militärisch legen die europäischen Staaten ein neues, deutlich geringeres Ambitionsniveau fest, das auf europäischen Beiträgen mit einem Opt-In-Prinzip für die USA basiert: Die Europäer müssen in der Lage sein, die Leistungen selbst zu erbringen, die für das Erreichen des Ambitionsniveaus nötig sind. Allerdings sind die USA an Planungen und Beschlüssen beteiligt und könnten jederzeit entscheiden, selbst dazu beizutragen.

Frankreich und Großbritannien übernehmen die nukleare Abschreckung, gewähren aber weniger Beteiligung. Wegen des starken Engagements der Osteuropäer in der Nato verlieren die EU-Entwicklungen an Dynamik.

Zwei Entwicklungen in den genannten Szenarien sind am wahrscheinlichsten: eine langsame Verbesserung des Status quo und der allmähliche Rückzug der USA aus der Nato. Sollten die USA tatsächlich ihr Engagement in der Nato reduzieren, bleibt abzuwarten, ob es den Europäern gelingt, weiterhin in dem Bündnis zusammenzuarbeiten, oder ob sie sich – zerstritten – auf verschiedene Formate aufteilen: die EU, Koalitionen der Willigen, bilaterale Formate mit den USA. Denkbar wäre auch eine Kombination der drei Formate. Von einem solchen Moment der Schwäche oder Neuaufstellung würden jedoch vor allem Europas Feinde profitieren.

### Handlungsempfehlungen

Die folgenden Empfehlungen für die Bundesregierung konzentrieren sich auf die drei zuvor analysierten Bereiche politische Geschlossenheit, Governance und Ressourcen. Sie zielen auf einen Doppelansatz: 1) durch bessere militärische Beiträge und stärkeres

politisches Eingehen auf US-Prioritäten die transatlantischen Beziehungen zu festigen mit dem Ziel, weiterhin eng mit den USA in europäischen und internationalen Verteidigungsbelangen zusammenzuarbeiten; 2) die Grundlage zu schaffen, um notfalls auch ohne die USA handlungsfähig zu sein.

Ziel ist aber nicht die Verdrängung der USA, sondern eine Stabilisierung der transatlantischen Beziehungen. Der Fokus liegt auf Vorschlägen, die sich unter den aktuellen Bedingungen umsetzen lassen.

### Politische Geschlossenheit

**Politische Geschlossenheit fördern:** Die Bundesregierung sollte wie bisher als Anwalt der kleineren Nato-Staaten fungieren. Das betrifft insbesondere Länder wie Polen und die baltischen Staaten, die den USA mehr vertrauen als dem Bündnis und die an der Verlässlichkeit anderer Alliierten zweifeln. Ein stärkeres militärisches Engagement, beispielsweise substantielle deutsche Beiträge zur Umsetzung der NATO Readiness Initiative, kann Zweifel entkräften. Regelmäßige offizielle und informelle Nato-, bi- und multinationale Dialogformate können helfen, die politischen Beweggründe und Prioritäten der Partner besser zu verstehen, auch wenn sie nicht geteilt werden. Mehr Vertrauen dieser Länder in die Nato als Ganzes und in andere Alliierte könnte dazu beitragen, Fragmentierungen zu vermeiden – die Allianz wäre handlungsfähiger und glaubwürdiger.

Viele Alliierte nehmen Deutschland als politisch und militärisch einflussreichen Staat wahr und richten große Erwartungen an Berlin. Gleichzeitig entstehen immer wieder Missverständnisse darüber, was Deutschland kann, will und tut. Der regelmäßige Austausch mit Alliierten und das Erklären der eigenen Ziele und nationalen Besonderheiten können helfen, Missverständnisse zu vermeiden und eine bessere Basis für gemeinsames Handeln zu schaffen.

**Abstimmung EU–Nato:** Eine Stärkung der sicherheitspolitischen und militärischen Handlungsfähigkeit der EU muss nicht auf Kosten der Nato gehen. Im Gegenteil: Wenn die EU über ihre neuen Instrumente zum Beispiel das Innovationsvermögen und die Bereitstellung von Fähigkeiten ihrer Mitglieder verbessern kann, profitiert das gesamte *single set of forces* in Europa. In anderen Bereichen, etwa der militärischen Mobilität, bieten EU-Projekte der Nato erst die Möglichkeit, ihre Aufgabe in vollem Umfang wahrzunehmen. Die Bundesregierung sollte daher die EU-

Entwicklungen unterstützen. Dabei muss sie darauf achten, dass EU- und Nato-Prozesse aufeinander abgestimmt sind (z.B. der EU Capability Development Plan [CDP] und der NATO Defense Planning Process [NDPP]) und dass die im EU-Verteidigungsfonds vereinbarten Projekte Nato-Zielen entsprechen. Sie sollte den USA den Mehrwert der EU-Initiativen verdeutlichen und Vorwürfen entgegenwirken, dass sie unfairen Wettbewerb betreibt.

**Transatlantische Beziehungen und europäische Souveränität:** Die europäischen Alliierten sollten angesichts der strukturellen Probleme den Austausch mit den USA intensivieren und versuchen, ein gemeinsames Verständnis für drängende Verteidigungsfragen zu finden. Größere europäische Beiträge und das Einhalten der gemeinsamen Ziele, also eine ausgeglichene Lastenteilung, würden diesen Ansatz unterstützen. Gemeinsame Themen sollten über die europäische Verteidigung hinausgehen. Ein Fokus sollte der zukünftige Umgang mit China und die Rolle Europas dabei sein.

Weiterhin sollten die Europäer vermehrt in die eigene politische und militärische Handlungsfähigkeit investieren, um im Falle fortgesetzter US-Reorientierung und politischer Entfremdung eigenständiger handeln zu können. Die Herausforderung besteht darin, die Handlungsfähigkeit der europäischen Staaten zu stärken, ohne die politischen, militärischen und industriellen Beziehungen zu den USA aufs Spiel zu setzen. Deutschlands Part könnte darin liegen, den konstruierten Widerspruch »Nato oder EU« zu überwinden. Dazu könnte es das Eigeninteresse der Europäer an einer Verbesserung der eigenen Fähigkeiten und an der Mitentscheidung über Europas Sicherheitspolitik herausarbeiten.

Politisch lassen sich die USA als zentrale und anerkannte Führungsmacht nicht ersetzen. Sollten sie sich jedoch selbst aus dieser Rolle verabschieden und gälte es eine Führungsvakanz zu füllen, wäre, trotz Brexit, ein europäisches Führungstrio aus London, Berlin, Paris die wahrscheinlichste Option. Berlin sollte ein solches Szenario informell mit seinen Partnern vorbereiten. Dazu gehört Offenheit für neue institutionelle Formate neben EU und Nato.

## Governance

**Wahrung der politischen Kontrolle bei pragmatischer Adjustierung:** Die Bundesregierung sollte weiterhin auf der engen politischen Kontrolle der

militärischen Befehlshaber insistieren. Um die Handlungsfähigkeit auch in Krisen zu gewährleisten, sollte sie über weitere Bereiche für Präautorisierung beraten, damit der SACEUR unter klaren Vorgaben in Krisensituationen schnell reagieren kann.

Solche Vorratsbeschlüsse müssen klar als Notfall definiert sein und nachträglich legitimiert werden. Vorstellbar wäre, dass ein militärischer Angriff auf einen oder mehrere Nato-Staaten mit einem Angriff auf die Stromversorgung oder Digitalstruktur in anderen Nato-Staaten gekoppelt wird und so die politische Entscheidungsfähigkeit in den Nato-Hauptstädten lahmlegt. Eine Art Vorratsbeschluss würde dem SACEUR erlauben, zu reagieren, ihn aber zu einer nachträglichen Genehmigung verpflichten. Es wäre ein pragmatischer Kompromiss, der politische Kontrolle und militärische Schnelligkeit verbindet.

Die Bundesregierung sollte daher die Arbeiten in der Nato unterstützen. Das gilt insbesondere für das Konzept zur Abschreckung und Verteidigung der Euroatlantischen Region, die darauf aufbauenden detaillierten Vorausplanungen für bestimmte exponierte Regionen und die Definition von Meilensteinen, wann welche Entscheidungen auf politischer Ebene zu treffen sind, damit die Nato militärisch in allen denkbaren Lagen rasch und effektiv handeln kann.

## Den umfassenden Charakter von Verteidigung

**vermitteln:** Sicherheit und Verteidigung ist mehr als nur die Sicherung territorialer Unversehrtheit. Nato-Staaten sind nicht nur militärisch verwundbar; ihre Gesellschaften können genauso von innen destabilisiert werden: Durch Cyberattacken und Fake News lassen sich politische Entscheidungszentren blockieren oder technische Grundlagen angreifen, zum Beispiel die Stromversorgung. Schutzmaßnahmen sind einzuleiten, bevor es zu Aggressionen auch unterhalb der militärischen Angriffsschwelle kommt. Risikoversorgung ist folglich eine zentrale Aufgabe. Unter dem Leitmotiv »Resilienz« muss die Belastbarkeit und Fähigkeit zur Wiederherstellung dieser Strukturen verbessert werden. Dafür sind die Staaten und die EU mit ihrem breiten Instrumentarium ungleich besser ausgestattet als die Nato. Umso notwendiger ist es, die Zusammenarbeit zwischen staatlicher und privater, nationaler und internationaler Ebene (EU, Nato) und die Koordination zwischen EU und Nato weiter zu intensivieren und die mehr als 70 Kooperationsprojekte von 2016 und 2018 zügig umzusetzen. Aber auch innerstaatlich kommt dem Zusammenspiel zwischen den verschiedenen Ebenen (lokal, Land,

föderal) und Akteuren (zivil, militärisch) größere Bedeutung zu; sie sollte stärker beachtet werden.

## Ressourcen

**Verlässliche, planerisch abgebildete Finanzzusagen:** Die Bundesregierung sollte das Ziel, die Verteidigungsausgaben bis 2025 auf 1,5 Prozent des BIP anzuheben, durch eine nachvollziehbare Finanzplanung hinterlegen, aber gleichzeitig an dem Vorhaben festhalten, das 2-Prozent-Ziel zu erreichen. Dies schafft Verlässlichkeit sowohl nach innen wie nach außen, für die Bundeswehr und für Partner.

**Einlösung der Zusagen:** Die europäischen Alliierten sollten mehr dafür tun, die bekannten Lücken zu stopfen, zum Beispiel Transportfähigkeit und Mobilität, Aufklärung und Informationsverarbeitung. Anstrengenswert ist nicht nur die Erfüllung der NDPP-Zielvorgaben, sondern auch eine Ausrichtung der nationalen Projekte an Nato-Zielen. Die europäischen Alliierten (plus Kanada) sollten sich des Weiteren besser auf Einsätze ohne bzw. mit nur geringer US-Führung und -Unterstützung vorbereiten. Grundlage dafür wäre eine Bestandsaufnahme der Nato-Pläne und -Ambitionen, um festzustellen, was die Europäer allein oder mit geringer US-Unterstützung durchführen können. Ansätze gibt es bereits, etwa die IISS-Studie vom April 2019. Die Festlegung eines europäischen Ambitionsniveaus im Rahmen des nächsten NDPP-Zyklus wäre eine Möglichkeit, europäische Antworten zu organisieren.

Die Bundesregierung hat sich im Fähigkeitsprofil der Bundeswehr langfristig zum Wiederaufbau mechanisierter Kapazitäten verpflichtet. Ein Abweichen von dieser Zusage würde nicht nur die Bereitstellung von Fähigkeiten in Frage stellen, sondern auch Deutschlands Verlässlichkeit. Die Bundesrepublik riskiert, die Handlungsfähigkeit der Partner einzuschränken, die sich planerisch teils eng an ihr orientiert haben. Daher sollte sie die Umsetzung zügig vorantreiben.

**Innovation und Weiterentwicklung sichern:** Um zukünftige Handlungsfähigkeit zu sichern, sollten die Nato-Staaten mehr in die Forschung, Regulierung und den Informationsaustausch in den Bereichen Cyberinstrumente, Space und künstliche Intelligenz investieren und die Fähigkeiten der Nato auf diesem Gebiet stärken. Eine Möglichkeit sind gemeinsame Projekte über den EU-Verteidigungsfonds.

**Die nukleare Dimension besser erklären:** Die nukleare Dimension der Abschreckung ist aufgrund potentieller Folgen innenpolitisch hochumstritten. Gleichzeitig macht das Ende des INF-Vertrages Nuklearwaffen wieder zu einem zentralen Thema in der Allianz. Die Nato muss entscheiden, wie sie ihre Mitglieder gegen nuklear bestückte russische Mittelstreckenraketen schützen will. Das birgt Potential für Konflikte und Spaltungen.

Für die Bundesregierung, die traditionell den Fokus auf Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung legt, ist diese Debatte besonders schwierig. Eine bessere Aufklärung darüber ist nötig, welchen Beitrag Nuklearwaffen zu Europas Sicherheit und Verteidigung leisten, welche Rolle Deutschland in Zukunft bei der nuklearen Teilhabe übernehmen sollte und wie sich das verbindet mit dem Engagement für Nichtverbreitung, Abrüstung und Rüstungskontrolle. Auch die Folgen eines Ausscherens aus dem Nato-Nuklearkonsens müssen analysiert werden.

# Abkürzungen

AI	Artificial Intelligence
AU	Afrikanische Union
AWACS	Airborne Early Warning and Control System
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
CARD	Coordinated Annual Review on Defence
CDP	Capability Development Plan
CNN	Cable News Network
CSIS	Center for Strategic and International Studies (Washington, D.C.)
DDPR	Deterrence and Defence Posture Review
DGAP	Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik
DIP	Defence Investment Pledge
ECFR	European Council on Foreign Relations
EDI	European Deterrence Initiative
eFP	enhanced Forward Presence
EU	Europäische Union
EUGS	EU Global Strategy
EUISS	European Union Institute for Security Studies (Paris)
EVF	Europäischer Verteidigungsfonds
FIIA	Finnish Institute of International Affairs (Helsinki)
FPRI	Foreign Policy Research Institute (Philadelphia)
FY	Fiscal Year
G7	Gruppe der Sieben
GRP	Graduated Response Plan
HQ	Headquarter
ICDS	International Centre for Defence and Security (Tallinn)
IISS	International Institute for Strategic Studies (London)
INF	Intermediate Range Nuclear Forces
IS	»Islamischer Staat«
JCPOA	Joint Comprehensive Plan of Action
JSEC	Joint Support and Enabling Command
KI	Künstliche Intelligenz
MENA	Middle East and North Africa
MJO	Major Joint Operation
MNC NE	Multinational Corps Northeast
MND NE	Multinational Divisional Headquarters North East
MND SE	Multinational Divisional Headquarters South East
NAC	North Atlantic Council
Nato	North Atlantic Treaty Organization
NCS	NATO Command Structure
NDC	NATO Defense College (Rom)
NDPP	NATO Defence Planning Process
NFIU	NATO Force Integration Units
NFS	NATO Force Structure
NRF	NATO Response Force
NRGA	Nato-Russland-Grundakte

NRI	NATO Readiness Initiative
PESCO	Permanent Structured Cooperation
PG	Political Guidance
SACEUR	Supreme Allied Commander Europe
SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers Europe
SJO	Smaller Joint Operation
tFP	tailored Forward Presence
USEUCOM	US European Command
VJTF	Very High Readiness Joint Task Force

## Lektürehinweise

*Claudia Major*

**Ein schwieriger Gipfel für die NATO. Konflikte unter den Alliierten drohen das Bündnis zu schwächen**  
SWP-Aktuell 33/2018, Juni 2018, 4 Seiten

*Margarete Klein*

**Russlands Militärpolitik im postsowjetischen Raum. Ziele, Instrumente und Perspektiven**  
SWP-Studie 19/2018, September 2018, 43 Seiten

*Claudia Major/Alicia von Voss*

**Nordic-Baltic Security, Germany and NATO. The Baltic Sea Region Is a Test Case for European Security**  
SWP Comment 13/2016, März 2016, 8 Seiten

*Claudia Major*

**»Abschreckung neu deklinieren. Die Nato, aber auch die EU und die Staaten sind gefordert«**  
in: Volker Perthes (Hg.), *Ausblick 2016: Begriffe und Realitäten internationaler Politik*  
SWP-Studie 2016, Januar 2016, S. 23–27

*Margarete Klein/Claudia Major*

**Perspektiven der Nato-Russland-Beziehungen. Spielarten der Konfrontation dominieren – schließen Dialog aber nicht aus**  
SWP-Aktuell 81/2015, September 2015, 4 Seiten

SWP Berlin  
Die Rolle der Nato für Europas Verteidigung  
November 2019





